

Derechos del niño: del discurso a la política local, análisis del Caso Bogotá	Titulo
Durán S., Ernesto - Autor/a;	Autor(es)
Manizales	Lugar
Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud alianza de la Universidad de Manizales y el CINDE	Editorial/Editor
2015	Fecha
	Colección
Estudio de caso; Derechos del niño; Niñez; Colombia; América Latina; Bogotá;	Temas
Tesis	Tipo de documento
"http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20160629073430/ErnestoDuranStrauch.pdf"	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



**DERECHOS DEL NIÑO: DEL DISCURSO A LA POLÍTICA LOCAL,  
ANÁLISIS DEL CASO BOGOTÁ**

**ERNESTO DURÁN STRAUCH**

**CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD  
UNIVERSIDAD DE MANIZALES – CINDE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES NIÑEZ Y JUVENTUD  
MANIZALES**

**2016**

**DERECHOS DEL NIÑO: DEL DISCURSO A LA POLÍTICA LOCAL,  
ANÁLISIS DEL CASO BOGOTÁ**

**ERNESTO DURÁN STRAUCH**

**Director:**

**ANDRE NOËL ROTH D.**

**Trabajo de grado entregado para optar al título de  
Doctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**

**CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN NIÑEZ Y JUVENTUD  
UNIVERSIDAD DE MANIZALES – CINDE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS  
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES NIÑEZ Y JUVENTUD  
MANIZALES**

**2016**

**Nota de Aceptación**

---

---

---

---

**Presidente del Jurado**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

Manizales, Abril de 2016

A mis padres que me enseñaron que la infancia es el más maravilloso momento de la vida.

A María Cristina Salazar en los 10 años de su partida por haberme mostrado un camino.

A María Cristina Torrado y todo el grupo del Observatorio con quienes compartimos el sueño de un país a la altura de los sueños de sus niños y niñas.

A la Universidad Nacional de Colombia por permitir y promover el libre fluir de las ideas.

Al profesor André-Noël Roth por su orientación y apoyo permanente.

A Sara, mi compañera de vida, por el aliento, la paciencia y el amor.

A mis hijos, Francis y Robert, por tratar de entender las ausencias y las largas horas ante el ordenador, su presencia me alienta a persistir en el camino escogido.

<p style="text-align: center;"><b>DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES, NIÑEZ Y JUVENTUD</b>  <b>CINDE-UNIVERSIDAD DE MANIZALES</b></p>		
<p><b>GRUPO DE INVESTIGACIÓN:</b>          Perspectivas Políticas, Éticas y Morales de la Niñez y la Juventud</p>		
<p><b>LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN:</b>          Políticas Públicas y Desarrollo Social en Niñez y Juventud</p>		
<p><b>1. Datos de Identificación de la ficha</b></p>		
<p><b>Fecha de Elaboración:</b>          29-Diciembre-2015</p>	<p><b>Responsable de Elaboración:</b>          Ernesto Durán Strauch</p>	<p><b>Tipo de documento:</b>          Documento de Word</p>
<p><b>2. Información general</b></p>		
<p><b>Título</b></p>	<p>Derechos del niño: del discurso a la política local, análisis del caso Bogotá.</p>	
<p><b>Autor/es</b></p>	<p>Ernesto Durán Strauch</p>	
<p><b>Tutor</b></p>	<p>Andre Noël Roth Deubal</p>	
<p><b>Año de finalización / publicación</b></p>	<p>2015/2016</p>	
<p><b>Temas abordados</b></p>	<p>Derechos del niño, políticas de infancia y adolescencia, perspectiva de derechos en las políticas públicas</p>	
<p><b>Palabras clave</b></p>	<p>Derechos del niño, política de infancia, estudio de casos</p>	
<p><b>Preguntas que guían el proceso de la investigación</b></p>	<p>¿Cuál es el significado para la ciencia política actual de la perspectiva de derechos como marco de las políticas sociales del Estado?          ¿Hasta qué punto las políticas públicas están permeadas por el discurso de derechos?          ¿Las políticas públicas locales de infancia y adolescencia logran llevar a la práctica el discurso de derechos del niño?          ¿Cómo pasar del discurso técnico-instrumental y del aparente consenso teórico al cumplimiento efectivo de las responsabilidades del Estado en la garantía de los derechos?</p>	
<p><b>Identificación y definición de categorías (máximo 500 palabras por cada categoría) Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página</b></p>		
<p>• <b>Universalización</b>          Parte del principio de la universalidad, el cual se entiende como que todos, sin ninguna distinción tenemos los mismos derechos. Está también a la universalidad de la obligación de reconocer dichos derechos y la universalidad de los bienes jurídicos protegidos. La universalidad se plantea hoy no solo como punto de partida, sino como punto de llegada, o sea que se refiere no solo al ser sino al deber ser (p. 110).          El reto de la universalización de las políticas públicas con perspectiva de derechos, se refiere tanto a la obligación del Estado de garantizar los derechos a todos los ciudadanos y ciudadanas sin ninguna discriminación, como a que las políticas públicas deben referirse al universo de las poblaciones a las cuales están dirigidas y deben orientarse a la corrección de las desigualdades existentes en el acceso a bienes y condiciones que permitan la garantía efectiva de derechos (p. 111).</p>		

- **Igualdad-no discriminación**

La igualdad se refiere a un aspecto relacional, no a la cualidad de una persona o de una situación, es el resultado de un juicio. La igualdad es un producto histórico y cultural, que ha evolucionado a través del tiempo y como tal no puede ser definido en forma abstracta, sin considerar las condiciones sociales. Todos los seres humanos tienen derecho a ser tratados con igual respeto y consideración, así como a participar igualitariamente en cualquier área de la vida civil, cultural, política, económica y social (p. 111).

Todos los seres humanos son iguales ante la ley y tienen derecho a una misma protección y garantía ante la misma, todos somos igualmente libres y debemos tener igualdad de oportunidades, entendida no solo como igual satisfacción de necesidades, sino como igualdad en la garantía de derechos. El Estado debe dar un tratamiento igualitario a todas las personas sin excepciones (p. 112).

El principio de igualdad implica la obligación positiva de tratar de manera diferente situaciones que son diferentes de por sí, y la obligación negativa (obligación de no hacer) de no discriminar a ningún ciudadano por ningún motivo. La no discriminación está subsumida en el principio de igualdad, se podría decir que es el principio negativo del principio de igualdad. La no discriminación exige una protección igualitaria de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, atendiendo a sus particularidades, lo que debería llevar a que se desarrollen estrategias de protección y compensación para aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los derechos (p. 113).

- **Integralidad-protección integral:**

Dado que todos los derechos humanos gozan de igual jerarquía e importancia, la realización de un derecho depende de la realización de los otros derechos y el ejercicio pleno de un derecho implica entonces los demás; de lo anterior se deriva la obligación de garantizar integralmente todos los derechos a todos los seres humanos sin excepción (p. 113).

Cuando se habla de integralidad en políticas de infancia y adolescencia, es necesario considerar al menos tres dimensiones del concepto: la integralidad del sujeto niño o adolescente, la integralidad de su desarrollo y la integralidad de sus derechos. En el desarrollo de las políticas aparecen además otros marcos de la integralidad como son: la integralidad en la gestión y la integralidad en la atención, que comprende la prestación de servicios integrales (p. 114).

Desde el punto de vista de las políticas la integralidad comporta coordinación interinstitucional e intersectorial e interacción entre políticas públicas y decisiones judiciales; desde el punto de vista del conocimiento implica interdisciplinariedad en el abordaje de los derechos. La integralidad se ve representada también en el restablecimiento integral de todos los derechos a quienes estos se les han vulnerado (p. 115).

Una política integral de infancia y adolescencia, pretende incorporar en una sola política las diferentes estrategias, proyectos, programas y acciones desarrollados en el marco de las acciones dirigidas a garantizar sus derechos en el nivel nacional y en los diferentes territorios. Las políticas integrales implican también un marco normativo común, una planeación unificada, una gestión colegiada, una coordinación interinstitucional, una articulación de los servicios que se prestan, una evaluación conjunta y una participación social amplia en torno al proceso (p. 115).

La integralidad es recogida en el principio de protección integral, el cual ha sido entendido en un sentido restringido, como el restablecimiento integral de todos los derechos cuando estos han sido vulnerados, y en un sentido más amplio como la sumatoria y articulación del reconocimiento de la titularidad de los derechos, la garantía y el cumplimiento de esos derechos, la prevención de la vulneración de los mismos, el restablecimiento de ellos cuando han sido vulnerados y la existencia de políticas públicas garantistas(p. 115).

- **Participación de niños, niñas y adolescentes**

La participación ciudadana es un elemento constitutivo esencial de todos los tratados de derechos humanos, por tanto una política pública basada en derechos humanos debería incorporar como ejercicio de ciudadanía, la participación de los sujetos a los cuales va destinada. Esto implica para las políticas de infancia y adolescencia reconocer a niños, niñas y adolescentes como actores competentes, como sujetos con autoría y pensamientos propios, lo cual rompe con la concepción tradicional que los ha asumido como objetos de las políticas, como receptores pasivos de servicios y acciones, decididas por los adultos que serían ellos si competentes para decidir (p. 116).

En los procesos decisorios existen cuatro niveles de participación: 1) ser informado, 2) expresar una opinión informada, 3) lograr que dicha opinión sea tomada en cuenta y, 4) ser responsable o corresponsable de la toma de decisiones (p. 117).

La participación de niños, niñas y adolescentes debería tener las siguientes características: A cualquier edad; en condiciones de equidad; en múltiples escenarios, niveles y formas; en un ambiente favorable; de modo autónomo, integral y continuo y con un impacto real (p. 118).

- **Interés superior del niño y corresponsabilidad**

El interés superior del niño ha sido considerado el principio rector o guía de la Convención sobre los Derechos del Niño. El principio sostiene que no puede haber en las decisiones que atañen a niños, niñas y adolescentes un interés superior a la vigencia efectiva de sus derechos. Desde el punto de vista de las políticas este principio se expresa en la prioridad e importancia que deben tener niños, niñas y adolescentes en la ejecución de las políticas y los planes de desarrollo (p. 120).

El interés superior del niño no está formulado en términos absolutos y, dado que los derechos de los niños y niñas no se ejercen aisladamente de los derechos de otras personas, no es excluyente sino que establece un criterio de prioridad, cumpliendo además el papel de elemento mediador cuando se presentan tensiones en torno a los derechos, tensiones que se deben resolver prioritariamente de la manera que sea más favorable para los niños, niñas y adolescentes (p. 120).

El principio del interés superior del niño se ha planteado como un elemento transversal a las políticas públicas dirigidas a este grupo etario y a todas las medidas dirigidas a la protección de sus derechos. Dicha protección no es desde este principio una obligación solo para las instituciones y personas que trabajan directamente con esta población, sino una obligación para cualquier institución pública o privada y para cualquier órgano del Estado o de sus entidades territoriales y de la comunidad internacional (p. 120).

La corresponsabilidad se puede definir como la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos. Familia, sociedad y estado tienen obligaciones concurrentes, solidarias, simultáneas e interrelacionadas en el respeto y la garantía de cada uno de los derechos. La responsabilidad del Estado como garante fundamental de los Derechos Humanos, se ve complementada por la responsabilidad de la familia como nicho protector de estos derechos en la vida cotidiana y por la responsabilidad de la sociedad entera de generar espacios de democracia donde se permita el pleno desarrollo de los niños y los adolescentes (p. 121).



<p><b>Actores (Población, muestra, unidad de análisis, unidad de trabajo, comunidad objetivo)</b> <b>(caracterizar cada una de ellas)</b></p> <p>El estudio de caso se hizo sobre la política de infancia y adolescencia de la ciudad de Bogotá, se realizó el análisis de todo el proceso de la política, para profundizar en la comprensión de su implementación se analizó el caso de la localidad de Suba.</p> <p>Se consultaron los documentos disponibles de la Política (80 documentos) y se analizaron a profundidad los más relevantes (8 documentos).</p> <p>Se realizaron 32 encuestas a profundidad, 22 a actores de la política distrital y 11 a actores de la política local de Suba, quienes estuvieron o estaban vinculados a las instituciones que tienen un rol activo en la política en el periodo analizado: Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Secretaría Distrital de Educación, Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía de Suba y Departamento de la Prosperidad Social.</p> <p>Se realizaron 48 encuestas escritas, 30 a actores de la política distrital, integrantes del Consejo Distrital de Infancia y Adolescencia y a 18 actores de la política local de Suba integrantes del Consejo Local de Infancia y Adolescencia.</p>
<p><b>Identificación y definición de los escenarios y contextos sociales en los que se desarrolla la investigación (máximo 200 palabras)</b></p> <p>La investigación se realizó en la ciudad de Bogotá, capital del país, con 7.870.000 habitantes, con cerca de un 30% de población menor de 18 años (aproximadamente 2.360.000 niños, niñas y adolescentes) y en la localidad de Suba, localidad número 11 de la ciudad, la más poblada, con 1.170.000 habitantes pertenecientes a todos los estratos socioeconómicos, con núcleos pequeños de comunidades negras e indígenas y un pequeño grupo de población rural, de los cuales cerca de 410.000 (35%) son niños, niñas y adolescentes.</p>
<p><b>Identificación y definición de supuestos epistemológicos que respaldan la investigación (máximo 500 palabras)</b> <b>Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página</b></p> <p>La investigación parte de considerar los derechos humanos como pronunciamentos éticos con contenido político y jurídico y por tanto como ordenadores de la acción del Estado, que se sustentan en una idea universal de justicia y están basados en tres pilares filosóficos: Igualdad, libertad y dignidad (p. 19).</p> <p>Igualdad en cuanto todos somos iguales en nuestra condición de seres humanos y tenemos los mismos derechos, igualdad jurídica, pero también igualdad de oportunidades (igualdad en el punto de partida), igualdad como un deber ser, como algo que la humanidad debe construir. Igualdad que implica la no discriminación, en el sentido de que los otros merecen el mismo trato que yo considero merecer. Igualdad en los derechos no significa que todas las personas los ejerzan del mismo modo, igualdad en la diferencia, igualdad en la dignidad de todos los incluidos.</p> <p>Libertad referida a la posibilidad de alcanzar eso que no somos, que no alcanzamos todavía, para que cada uno pueda realizarse en su horizonte; la libertad se entiende como la posibilidad de que a partir de motivaciones e intereses reales, cada quien se comprometa en sus propias posibilidades, en sus tareas y proyectos; libertad como toma de posición, participación, compromiso, acción en el mundo. Libertad que parte del reconocimiento de las infinitas posibilidades de la existencia de cada uno de los seres humanos. Libertad como posibilidad de elegir. Libertad como auto-propiedad del ser en oposición a la pertenencia a otro, como posibilidad del ser de manifestarse como ser, como persona, como sujeto de derechos, como autor de sus decisiones.</p> <p>Dignidad entendida como el valor intrínseco de la persona por el simple hecho de ser persona,</p>

como valor que define la especie humana como tal y es fundamento de los demás atributos del ser humano. Dignidad que implica la no instrumentalización del ser humano, considerando la vida de cada ser humano como el máximo valor. Los derechos humanos consideran, la vida humana digna, el vivir con dignidad, lo que implica unas mínimas condiciones de vida.

**Identificación y definición del enfoque teórico ( máximo 500 palabras)**

**Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página, señalar principales autores consultados**

Se asume centralmente un enfoque interpretativista, el cual pone el énfasis en el análisis de los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos de las políticas. Se emplean también algunos elementos de modelos ubicados en enfoques integracionistas, los cuales integran factores institucionales y/o cognitivos con explicaciones que se basan en factores ‘objetivos’ tradicionales (p. 97).

El enfoque interpretativista surge de un ‘giro comunicativo’ que está teniendo lugar en el análisis de las políticas para el cual las políticas públicas son construcciones discursivas en las que se evidencian discursos dominantes por ser resultado de luchas por el poder y el reconocimiento. Este enfoque se sustenta en tres principios básicos: el énfasis en los significados para la construcción y comprensión de la realidad social, la reconstrucción a partir del lenguaje discursivo de los significados sociales y la comprensión de los esquemas cognoscitivos en que estos se dan (p. 97).

Desde esta mirada los textos de las políticas son narrativas que se convierten en objetos de interpretación y reinterpretación desde diferentes lecturas. Se analizan no solo los textos, sino el intertexto, en busca de la multiplicidad de sentidos que se pueden ver expresados en ellos (p. 97).

Uno es el sentido de las políticas establecido por sus creadores, pero otros son los sentidos que tienen ellas para las comunidades locales. Los grupos relevantes a las políticas se convierten en “comunidades interpretativas”, las cuales comparten prácticas cognoscitivas, lingüísticas y culturales, a partir de las cuales hacen interpretaciones de las políticas (p. 97).

Para el análisis se consideraron además los elementos que propone Surel: las tres ‘Ies’ (ideas, intereses e instituciones); los actores, sus preferencias, su capacidad de acción y de movilización, sus fuerzas y sus estrategias; y las dimensiones (los diagnósticos de los problemas, los valores y objetivos indicados, las normas de la acción pública, los instrumentos de la acción pública y las imágenes o modelos) (p. 98).

**Identificación y definición del diseño metodológico (máximo 500 palabras)**

**Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página**

Se asumen las políticas públicas como textos político-culturales a ser leídos e interpretados, los cuales juegan un papel en la construcción social tanto del problema que abordan como de los sujetos a quienes están dirigidas, entendiendo que el lenguaje reproduce y transforma relaciones de poder (p. 106).

Dentro de las taxonomías que se emplean para clasificar los métodos de investigación, esta se inscribe en la metodología de estudio de caso de tipo cualitativo (p. 106).

Se han planteado dos formas de entender los estudios de caso: una que ve el caso como el objeto y el foco del interés de estudio, lo que caracteriza al estudio de caso es entonces lo particular; otra ve los casos como un medio para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema o para desarrollar una teoría. Estas dos miradas se pueden considerar dos extremos de un continuo en algún punto intermedio del cual se ubican los intereses de un estudio particular. Es posible articular un interés por la especificidad del caso junto con su utilidad en el desarrollo conceptual en cierta área del saber, el conocimiento tiene entonces un doble propósito: por una parte el conocimiento holístico del caso que comprende el reconocimiento del conjunto de características y dimensiones que posee el caso a estudiar, y

por otra parte, partiendo de ese conocimiento, se aspira a desarrollar teorías generales sobre las estructuras y procesos sociales. Esta consideración del objetivo doble de los estudios de caso es la que se asumirá en esta investigación (p.106).

La lectura e interpretación de los polisémicos discursos en torno a los derechos del niño en la política de infancia y adolescencia de Bogotá, se hizo a partir del análisis tanto del discurso prescriptivo presente en los documentos de la política, como del discurso descriptivo de los actores de la misma, a quienes se les realizaron entrevistas semiestructuradas y se les aplicó una encuesta.

Se recogió información referente a los dos niveles geográficos y administrativos incluidos: la ciudad y la localidad. La información recogida en las entrevistas y en la revisión de documentos se procesó utilizando el programa Atlas.ti.

### **Identificación y definición de los principales hallazgos (empíricos y teóricos)**

Hay en los documentos dos miradas de la infancia y la adolescencia: por una parte, una mirada positiva de infancia y adolescencia ideal, representada en el deber ser, y otra mirada negativa planteada desde las violaciones a los derechos, desde esa infancia y adolescencia que no deberían ser (p. 139).

En el desarrollo de la Política se entrecruzan concepciones y valores de un heterogéneo grupo de actores con diversidad de orígenes y trayectorias vitales, con distintas miradas sobre lo que son los derechos y diferentes concepciones sobre la infancia y la adolescencia (p. 287).

Si bien la mayoría de los actores se apropian del discurso institucional de derechos, hay diferentes interpretaciones sobre cómo este discurso se lleva al hacer de la Política. Predomina una lógica instrumental para la cual el tema central son los servicios y no las personas, quienes son vistas como usuarios objeto de la Política. El desarrollo de la Política está centrado en acciones puntuales correspondientes a programas sectoriales compensatorios dirigidos a la población de menores ingresos y a las familias de ‘alto riesgo’ (p. 288).

Desde el nivel distrital se concibe la Política como generadora per se de una transformación política y social, en cambio desde el nivel local se concibe la Política más como una herramienta para corregir carencias y compensar desigualdades sociales (p. 292).

Se presenta una tensión cuando quienes deben garantizar un derecho son agentes privados con quienes el Estado ha contratado la prestación de servicios, estos tienen sus propios intereses que no son necesariamente los de garantizar derechos (p. 290).

La Política distrital y específicamente la de la localidad de Suba se desarrolla en medio de las siguientes tensiones: discurso-hacer de la política, ciudadanos-beneficiarios, garantía de derechos-provisión de servicios. El discurso de derechos coexiste con un discurso de control social, las perspectivas de situación irregular y de protección integral no son casillas opuestas y excluyentes, sino extremos de un continuum en el cual se ubican las diferentes posiciones frente al tema (p. 293).

La Política se plantea universal, pero que en su ejecución llega solo a los segmentos más pobres y dentro de estos hay un énfasis en la primera infancia. En el desarrollo de la Política se priorizan unos derechos o unas vulneraciones, existen además criterios de focalización o priorización por territorios (p. 302)

Se encontraron dos miradas sobre la focalización: una que tiende a verla como un fin y como un sentido de la política social y otra que la entiende como una herramienta que permite identificar grupos e individuos en situación crítica, con el fin de emprender hacia ellos acciones compensatorias. Desde ambas miradas se tiende a estigmatizar a los receptores de los servicios y a establecer con ellos una relación paternalista (p. 307).

Si bien hay un aparente consenso discursivo sobre igualdad y no discriminación, la sola distinción entre quienes pueden o no pagar un servicio, o quienes pueden o no ser beneficiarios de un programa o un subsidio, genera desigualdades y discriminaciones en el acceso a los servicios, que se suman a las existentes en la sociedad (p. 310).

<p>Lo diferencial se fue incluyendo progresivamente en la Política con varias acepciones: de niños niñas y adolescentes respecto al resto de la población, de los momentos del ciclo de vida desde la gestación hasta la adolescencia, de quienes han sido víctimas de vulneraciones de derechos, de género y de orientación sexual, de condiciones de discapacidad y de pertenencia a distintas culturas y etnias. Esta diferenciación se mueve entre la inclusión y la discriminación (p. 312).</p> <p>Existe una tensión constante entre perspectivas, intereses, recursos y dinámicas sectoriales y la intención de integralidad de la Política. Hay además problemas de articulación entre las instituciones del orden nacional y distrital.</p> <p>La política de primera infancia se percibe como el proceso donde más se ha avanzado en construcción de integralidad, pero hay campos de acción de la Política en que se dificulta la intersectorialidad, como el de restablecimiento de derechos.</p> <p>Si bien en lo local se da una interesante articulación de servicios en torno a la respuesta a necesidades de las comunidades, lo integral se tiende a convertir en un discurso políticamente correcto que los actores de la Política incorporan acríticamente (p. 334).</p> <p>Si bien la Política asume desde su formulación la ciudadanía de niñas, niños y adolescentes y en su desarrollo se han hecho esfuerzos para promover su participación; su voz, que llega ocasionalmente a los espacios decisorios, por intermediación de los “expertos”, ha sido poco tenida en cuenta a la hora de tomar decisiones (p. 358).</p> <p>Se encontró una diversidad de lecturas sobre cómo se garantiza efectivamente el derecho a la participación de niños niñas y adolescentes, con un dudoso consenso sobre la necesidad de abrir espacios formales de participación (p. 366).</p> <p>Un gran obstáculo para avanzar en garantizar el derecho a la participación, es la concepción que tienen los adultos sobre la infancia, persiste una limitación cultural para verlos como sujetos activos y participantes (p. 361).</p>
<p><b>Observaciones hechas por los autores de la ficha</b>  <b>(Esta casilla es fundamental para la configuración de las conclusiones del proceso de sistematización)</b></p>
<p><b>Productos derivados de la tesis:</b></p>
<p>Se proyecta su publicación completa.  Retomando su marco teórico, se han escrito dos artículos para un libro a ser publicado en el 2016 por el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional.</p>
<p><b>Artículos en Revistas científicas:</b></p>
<p>Fue enviado artículo para publicación a la Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud.</p>

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	17
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	19
2. MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO DEL PROBLEMA .....	26
2.1    Derechos humanos y políticas públicas.....	26
2.2    Derechos del niño y políticas públicas .....	42
2.2.1    Concepciones de infancia y derechos .....	42
2.2.2    El discurso de derechos y las Políticas de infancia y adolescencia ..	58
2.2.3    Las políticas de infancia y adolescencia en América Latina .....	65
2.2.4    Políticas para la infancia y la adolescencia en Colombia .....	80
2.2.5    Antecedentes de la Política de infancia y adolescencia de Bogotá...	93
2.2.6    Marco de análisis de política pública.....	98
3. OBJETIVOS .....	106
3.1    Objetivo General .....	106
3.2    Objetivos Específicos .....	106
4. ENFOQUE Y METODOLOGÍA .....	107
4.1    Categorías de Análisis .....	111
4.1.1    Universalización .....	111
4.1.2    Igualdad-no discriminación .....	112
4.1.3    Integralidad-protección integral.....	115
4.1.4    Participación de niños, niñas y adolescentes .....	116
4.1.5    Interés superior del niño y corresponsabilidad .....	120
4.2    Selección del Caso.....	122

4.3	Recolección de información .....	124
4.3.1	Revisión de documentos .....	125
4.3.2	Entrevistas .....	125
4.3.3	Encuestas .....	126
4.4	Procesamiento y análisis de la información .....	128
5.	HALLAZGOS .....	129
5.1	Devenir de la política de infancia y adolescencia de Bogotá 2004-2014 129	
5.1.1	Primer momento de la política (2004-2008) .....	129
5.1.2	Segundo momento de la política 2008-2011 .....	153
5.1.3	Tercer momento de la política 2011-2014 .....	161
5.1.4	Actores de la política distrital .....	173
5.1.5	Organización de la política distrital .....	186
5.1.6	Devenir de la política pública en lo local .....	188
5.1.7	Organización de la política local .....	202
5.1.8	Relación nación-distrito-localidad y política pública de infancia y adolescencia 205	
5.1.9	Monitoreo y seguimiento de la política .....	216
5.1.10	Valoración de la política por sus actores .....	227
5.1.11	Reflexiones sobre el proceso de la política .....	266
5.2	Derechos del niño: del discurso a la política local .....	270
5.2.1	Los derechos y la Política .....	273
6.	REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIÓN .....	370
	REFERENCIAS .....	379
	ANEXO 1. ENTREVISTA EXPLORATORIA NIVEL DISTRITAL .....	402
	ANEXO 2. ENTREVISTA EXPLORATORIA LOCALIDAD DE SUBA .....	403

ANEXO 3. ENTREVISTA A PROFUNDIDAD NIVEL DISTRITAL .....	405
ANEXO 4. ENTREVISTA A PROFUNDIDAD LOCALIDAD DE SUBA ...	407
ANEXO 5. ENTREVISTADOS DISTRITO .....	409
ANEXO 6. ENTREVISTADOS LOCALIDAD DE SUBA.....	410

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Número de encuestados por institución nivel distrital .....	228
Tabla 2. Tiempo de vinculación con la política de actores distritales encuestados .....	229
Tabla 3. Puntaje dado al desarrollo de los principios por actores distritales encuestados .....	229
Tabla 4. Puntaje dado al impacto sobre objetivos de la política por actores distritales encuestados .....	231
Tabla 5. Puntaje dado al impacto sobre la garantía de los derechos por actores distritales encuestados .....	232
Tabla 6. Puntaje dado a la valoración de la gestión por actores distritales encuestados .....	235
Tabla 7. Resultados de la política señalados por los actores distritales .....	237
Tabla 8. Dificultades de la política señaladas por actores distritales .....	241
Tabla 9. Propuestas de cambios en la política Bogotá hechas por actores distritales ...	246
Tabla 10. Frecuencia de interacciones entre instituciones a nivel distrital .....	249
Tabla 11. Intensidad de interacciones entre instituciones a nivel distrital .....	250
Tabla 12. Número de encuestados por institución nivel local .....	251
Tabla 13. Tiempo de vinculación con la política de actores locales encuestados .....	251
Tabla 14. Puntaje dado al desarrollo de los principios por los actores locales encuestados .....	252
Tabla 15. Puntaje dado al impacto sobre los objetivos de la política por actores locales encuestados .....	253
Tabla 16. Puntaje dado al impacto sobre la garantía de los derechos por actores locales encuestados .....	255
Tabla 17. Puntaje dado a la valoración de la gestión por actores locales encuestados .	257
Tabla 18. Resultados de la política señalados por los actores locales .....	258
Tabla 19. Dificultades de la política señaladas por los actores locales .....	260
Tabla 20. Cambios propuestos en la política por los actores locales .....	263



Tabla 21. Frecuencia de interacción entre instituciones locales .....	265
Tabla 22. Intensidad de interacciones entre instituciones a nivel local .....	266

## INTRODUCCIÓN

La infancia es una categoría emancipatoria y como tal implica una teoría del cambio social. El devenir de la infancia, en tanto que transporta lo nuevo, coincide con la construcción de una sociedad justa. Y aquí se junta con la actitud utópica como principio crítico-regulativo de la práctica política (Eduardo Bustelo Graffigna, 2012, p. 95).

Hace 26 años el mundo estableció un compromiso con las nuevas generaciones, se firmó después de un largo proceso de discusión que se remonta a la primera mitad del siglo XX, el documento internacional más importante en temas de infancia y adolescencia: la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Dado de que en el marco de los derechos humanos existe la tendencia a establecer compromisos cuyo cumplimiento queda suspendido en el tiempo, convirtiéndose en una promesa incumplida, los representantes de todos los países se reunieron un año después y se comprometieron con un plan de acción por la infancia “no sólo para la generación actual, sino también para las generaciones venideras” (ONU, 1990).

Los compromisos se plasmaron en la propuesta que se fue consolidando en el transcurso de la década del 90, de construir políticas integrales de infancia y adolescencia tanto a nivel de los países, como de las diferentes unidades territoriales. En Colombia esta propuesta toma fuerza a principios del siglo XXI, siendo su capital, Bogotá, pionera en comprometerse con la misma.

Esta investigación busca analizar el camino que ha seguido la ciudad en el desarrollo de esta política, particularmente pretende analizar hasta qué punto el discurso universalista de los derechos se ve plasmado en las políticas locales, y sobre todo, hasta

qué punto se ve reflejado en acciones que garanticen a niños, niñas y adolescentes un mejor presente y un mejor futuro.

Para ello se presenta en primer lugar el planteamiento del problema de investigación, en segundo lugar el marco teórico e histórico del problema, en tercer lugar se hace una reconstrucción analítica del proceso de la política, caracterizando en ella tres momentos y finalmente se indaga sobre cómo las categorías discursivas de los derechos humanos y de los derechos del niño se han visto expresadas en la construcción e implementación de la política de infancia y adolescencia de la ciudad de Bogotá.

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Desde el origen de los derechos humanos a finales del siglo XVIII se han propuesto formas de definir modelos de organización política basada en el respeto a ellos. Desde entonces se ha presentado una tensión entre la retórica de los contenidos, los compromisos éticos que establecen y los compromisos jurídicos y políticos que ellos implican.

En las declaraciones de derechos humanos del siglo XX el respeto a los derechos aparece como obligación central del Estado, lo que le genera a éste compromisos específicos tanto sobre lo que no debe hacer (obligaciones negativas) como sobre lo que debe hacer (obligaciones positivas) para lograr la materialización de estos derechos (Abramovich, 2006, p. 37).

El Estado tiene obligaciones en la garantía de derechos en cinco niveles: respetar (no interferir directa ni indirectamente con el goce de los derechos), proteger (prevenir que terceros o agentes del Estado interfieran con el goce de los derechos), promover (difundirlos y promocionar una cultura de respeto hacia ellos), cumplir (brindar servicios y dar asistencia) y hacer cumplir (tomar medidas dirigidas al cumplimiento de los derechos) (Save the Children, 2008, p. 21; Vásquez y Delaplace, 2011, p.46).

Para cumplir sus responsabilidades respecto a los derechos humanos en general y respecto a los derechos de grupos específicos como es el de las personas menores de 18 años, los Estados deben desarrollar diferentes estrategias entre las que están: Reformas jurídicas, reformas políticas y económicas, transformaciones sociales y culturales y diseño e implementación de políticas públicas.

Las políticas públicas que son el objeto de investigación en este trabajo, tienen expresiones en los diferentes niveles de la institucionalidad pública desde el nivel central del Estado, pasando por los niveles departamental y municipal. En este trabajo se

abordará la política municipal de infancia y adolescencia porque el nivel local se ha considerado por analistas y expertos como el espacio privilegiado para hacer efectiva la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.

El análisis de estas políticas se hará a partir de la pregunta sobre hasta qué punto éstas han sido construidas y se implementan desde una perspectiva de derechos del niño, la cual incluye no solo los fines últimos de las políticas sino sus bases y el proceso de implementación de las mismas.

Para definir la perspectiva de derechos del niño de las políticas públicas, se partirá de los principios que guían los derechos humanos en general (Pérez, 2007, pp.76-79) y los específicos de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Estos principios a su vez están fundamentados en los tres pilares filosóficos de los derechos humanos: Igualdad, libertad y dignidad.

La igualdad implica que todos los individuos sin excepción somos iguales en nuestra condición de seres humanos y tenemos los mismos derechos. Igualdad que no es solo jurídica y de derechos, sino igualdad de oportunidades, lo que requiere unas mínimas condiciones de vida.

La libertad se refiere a la posibilidad de alcanzar eso que no somos, que no alcanzamos todavía, para que cada uno pueda realizarse en su horizonte; la libertad se entiende como la posibilidad de que a partir de motivaciones e intereses reales, cada quien se comprometa en sus propias posibilidades, en sus tareas y proyectos; libertad como toma de posición, participación, compromiso, acción en el mundo. La libertad parte del reconocimiento de las infinitas posibilidades de la existencia de cada uno de los seres humanos (Maldonado, 2010). Libertad es auto-propiedad del ser en oposición a la pertenencia a otro, es poder ser, poder manifestarse como ser, como persona, como sujeto de derechos, como autor de sus decisiones (Galvis, 2003). La libertad según Sen (2000) se refiere al rango de elección que tienen las personas.

La dignidad se entiende como el valor intrínseco de la persona por el simple hecho de ser persona, es un valor que define la especie humana como tal, es el fundamento de los demás atributos del ser humano (Galvis, 2003). Este pilar implica la no instrumentalización del ser humano planteada en el imperativo kantiano, considera la vida de cada ser humano como el máximo valor (Gómez, 2008). Los derechos humanos se plantean no solo la dignidad humana, sino la vida humana digna (Campoy, 2004), el poder vivir con dignidad, “lo que en términos materiales significa generalizar procesos igualitarios de acceso a los bienes materiales e inmateriales que conforman el valor de la ‘dignidad humana’...que hacen que la vida sea ‘digna’ de ser vivida” (Herrera, 2012, p. 26).

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-881 (2002) establece tres lineamientos sobre lo que representa la dignidad: La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera); la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien) y la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

Desde el origen de los derechos humanos se plantearon unos principios que los sustentan, dichos principios se han venido desarrollando y ampliando, hoy estos principios incluyen: autonomía de las personas, complementariedad, exigibilidad, igualdad, imprescriptibilidad, inclusión, inalienabilidad, inderogabilidad, indivisibilidad, inherencia, integralidad, interdependencia, irrenunciabilidad, irreversibilidad, justiciabilidad, no discriminación, no regresividad, no transferibilidad, participación, pro homine, progresividad, rendición de cuentas, respeto por la diversidad, sostenibilidad, temporalidad, tras nacionalidad, y universalidad.

Algo similar ocurre con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los cuales además de compartir los principios comunes a todos los derechos humanos, están

sustentados también en los principios de: autonomía progresiva, corresponsabilidad, interés superior del niño, participación, prevalencia y protección integral.

En este estudio se incluyeron en las categorías de análisis aquellos principios que se consideraron más representativos de cómo el discurso de los derechos se incorpora en las políticas locales de infancia y adolescencia, agrupados de la siguiente manera: universalidad, igualdad-no discriminación, integralidad-protección integral y participación. Se consideraron además las categorías de interés superior del niño y corresponsabilidad correspondientes a la perspectiva de derechos del niño

Además de los principios citados, se asumieron como elementos a considerar en el análisis de la inclusión de una perspectiva de derechos del niño en las políticas públicas, las cuatro dimensiones del contenido de los derechos que ha planteado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: disponibilidad (suficiencia de los servicios), accesibilidad (no existencia de obstáculos), aceptabilidad (calidad y compatibilidad con el conjunto de derechos) y adaptabilidad (respeto a la diversidad de las necesidades de los diferentes grupos humanos, en los derechos a la salud y la alimentación en lugar de adaptabilidad se habla de calidad) (Corredor, 2010, p. 193).

Desde comienzos de los 90 se han planteado cuatro niveles de las políticas de infancia y adolescencia (UNICEF, 1993, p. 6): a) políticas sociales básicas dirigidas a todo el universo de niños, niñas y adolescentes (inicialmente se incluían en este grupo solo las políticas de salud y educación, en los últimos años se han incluido también otras políticas como recreación y cultura); b) políticas asistenciales, dirigidas a segmentos de la población que tienen necesidades particulares (como políticas de combate contra la pobreza y políticas para población con discapacidad); c) políticas de protección especial, dirigidas a enfrentar situaciones de riesgo o de franca vulneración de los derechos de protección (protección contra el abandono, el maltrato, el abuso, la explotación, los conflictos armados, el consumo de sustancias psicoactivas, etc.); d) políticas de garantías, dirigidas a adolescentes en conflicto con la ley.

En una perspectiva de derechos estarían incluidos estos cuatro niveles junto con las políticas de promoción de los derechos y de participación de niños, niñas y adolescentes, articulados en torno a las llamadas políticas integradas o integrales de infancia y adolescencia. La articulación se daría a su vez en varios niveles: articulación de sectores y de actores, articulación público-privada y articulación entre los distintos niveles territoriales. Implicaría también un nivel de articulación entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial (Gómez da Costa, 1995, p. 4). Estas políticas integrales incluirían intervenciones dirigidas tanto a los mismos niños, niñas y adolescentes, como a sus familias (educación para la vida familiar, orientación y apoyo socio-familiar, promoción y protección de la familia ante la disgregación y la violencia) y al contexto social en el cual se desempeñan (jardín, escuela, comunidad, medios de comunicación, etc.) (Guendel, 2002, p. 111).

Para la realización de la investigación se escogió como estudio de caso la ciudad de Bogotá por ser pionera en Colombia en plantearse una Política pública integrada de infancia y adolescencia y tener unos desarrollos previos en el tema que facilitaron la construcción de esta Política. Es de anotar que se consideró como política de infancia y adolescencia, aquello que el grupo encargado del tema en la ciudad delimitó de esta manera, lo cual no coincide plenamente con lo que desde el marco teórico y normativo se ha planteado como política integral de infancia y adolescencia.

Se tomaron tres periodos de gobierno (2004-2007, 2008- 2011 y 2012-2015) en los cuales se dio una relativa continuidad de las políticas en este tema. En este periodo de tiempo se dieron todos los pasos del llamado ciclo de las políticas: Identificación del problema e inscripción en la agenda, diseño y formulación de la política, implementación, evaluación, retroalimentación, cambios en la política e inicio de un nuevo ciclo.

Teniendo en cuenta que en el análisis de cualquier política es fundamental considerar cómo ha sido su implementación y que la política de una ciudad cosmopolita como Bogotá se implementa fundamentalmente en los espacios locales, se analizó



también el proceso de la Política en el escenario de la menor unidad administrativa que existe en la ciudad que es la localidad. Se escogió para ello la localidad de Suba, por considerar que era la más representativa del proceso local que ha seguido la Política (ver criterios de representatividad en la página 85).

La definición de políticas que se adopta en este trabajo es la de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2014, p. 38), estando estas precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados (Vallès, 2002, p. 376). Las políticas públicas comprenden las decisiones y las no decisiones, los actos y los no actos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia (Meny y Thoenig, 1992, p. 89).

Se considera pertinente la pregunta de investigación porque ubica un problema que está en la discusión pública actual y es cómo re-contextualizar políticamente la discusión sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes atrapada en el discurso técnico-instrumental de las entidades de cooperación y los técnicos estatales que se han apropiado del tema, pasando del aparente consenso teórico y el discurso políticamente correcto al cumplimiento efectivo de las responsabilidades del Estado en la garantía de los derechos.

Se pretende aportar una reflexión crítica sobre el significado para la ciencia política actual de la perspectiva de derechos como marco de las políticas sociales del Estado, en particular las políticas dirigidas a las personas menores de 18 años, así como sobre el papel de las instituciones y autoridades locales en la garantía de los derechos.

Se espera que los hallazgos del trabajo aporten tanto al proceso de la política en la misma ciudad, como al proceso de políticas locales de infancia y adolescencia en el

país y en el mundo y constituyan un aporte al conocimiento sobre el análisis de políticas públicas con perspectiva de derechos.

Se espera igualmente que las conclusiones contribuyan a la discusión académica sobre el significado actual del discurso de los derechos, la concepción de infancia y adolescencia que atraviesa las políticas públicas, lo que significa asumir hoy un enfoque de derechos y las responsabilidades de los Estados en el cumplimiento de estos derechos.

## **2. MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO DEL PROBLEMA**

### **2.1 Derechos humanos y políticas públicas**

Sen (2014) plantea que existe un “agudo contraste entre el extendido uso de la idea de derechos humanos y el escepticismo intelectual acerca de su solidez conceptual” (p. 387), según este autor los críticos ubican ‘debilidad’ o ‘sensiblería’ en la fundamentación conceptual de los derechos humanos, él considera que esto se debe a que si bien las proclamas de derechos humanos formulan “el reconocimiento de la existencia de cosas llamadas derechos humanos, son realmente vigorosos pronunciamientos éticos sobre lo que se debe hacer” (p. 389).

Esta declaración ética según Sen versa sobre la importancia crítica de ciertas libertades y correlativamente sobre la necesidad de aceptar algunas obligaciones sociales para promover o proteger estas libertades, las declaraciones de derechos humanos son desde esta perspectiva “pronunciamientos éticos con distinto contenido político” (Sen, 2014, p. 391). Ahora, como lo afirma Nussbaum (2012), “toda perspectiva política debe adoptar una posición moral y debe basar sus principios políticos en unos valores definidos, como la imparcialidad y la igualdad de respeto por la dignidad humana de todas las personas” (p. 113).

Desde la mirada de Sen “no basta con el reconocimiento a los derechos de los niños, niñas y jóvenes (titularidades), si al mismo tiempo no se fortalece su potencial humano para actuar en el mundo (capacidades) y no se crean las condiciones para que pueda darse el ejercicio de los derechos y el despliegue de sus potencialidades (oportunidades)”. (Alvarado y Suárez, 2009, p. 907)

Es por esto que Sen ha planteado la noción de ‘metaderecho’, la cual define de la siguiente manera: “Un metaderecho a algo  $x$  puede ser definido como el derecho a tener políticas  $p(x)$  que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho de a

x” (Sen, 2002a, p. 15). Esta noción implica que no es suficiente con tener un derecho si no existe la posibilidad de exigir su realización por medio de políticas públicas.

Nussbaum coincide con Sen en que la idea de derechos humanos no es clara en sí, dado que es controvertible cuál es la base de un derecho: la racionalidad, la sensibilidad o la vida en sí, así como tampoco es claro que a un derecho subyace un acuerdo, pudiendo existir un desacuerdo sobre lo que él protege, ni cuál es la relación entre un derecho y una obligación o si los derechos pertenecen solo a los individuos, los grupos o ambos. Por ello considera que el lenguaje de las capacidades precisa y suplementa el lenguaje de derechos humanos ya que toma posiciones claras frente a estos cuestionamientos y señala de manera más clara qué implica hacer efectivo un derecho humano (Larrea, 2011, p. 227).

Para el enfoque de capacidades “todos los derechos entrañan una acción positiva por parte del gobierno: este debe apoyar activamente las capacidades de las personas y no sólo abstenerse de ponerles obstáculos. En ausencia de acción alguna, los derechos no son más que palabras en un papel” (Nussbaum, 2012, p. 86). “Todos los derechos requieren de una acción positiva de los gobiernos (gasto público incluido) y, por consiguiente, hasta cierto punto, todos son derechos económicos y sociales” (Nussbaum, 2012, p. 88).

Para los dos autores citados, el contexto para entender las capacidades y los derechos humanos es una teoría de la justicia, dice Nussbaum (2007):

...sólo podremos producir esta teoría si pensamos en aquello que todos los seres humanos requieren para vivir una vida rica y humana – un conjunto de derechos básicos para todas las personas – y desarrollamos una concepción de la finalidad de la cooperación social centrada tanto en la solidaridad como en el beneficio mutuo (p. 229).

En este sentido plantea Rawls (1978) “los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales” (p. 19). Por su parte, Pogge (2002) propone apostarle a un ‘criterio universal de justicia’ que puedan aceptar todas las personas y todos los pueblos, ese criterio universal de justicia:

...debe ser modesto. En lugar de definir la justicia como el punto más alto alcanzable en una escala definida, debería definir la justicia como un umbral razonable compatible con una diversidad internacional de esquemas institucionales, los esquemas a los que meramente se les exige tratar a las personas afectadas por ellos de una forma mínimamente decente y equitativa (p. 56)

Considera Corredor (2010) que “Un enfoque basado en los derechos parte de la equidad y la justicia como la base de la sociedad y coloca al Estado como el garante de las condiciones mínimas en las dotaciones iniciales, para que las personas pongan en acción sus capacidades y así lograr equiparar la desigualdad de oportunidades” (p. 16). Los derechos incorporados en las políticas públicas se convierten según esta autora, en un “verdadero instrumento de promoción del desarrollo humano y ordenador de las acciones del Estado” (Corredor, 2010, p. 16).

La historia de los derechos humanos nos muestra que estos aparecen inicialmente para defender al individuo de los abusos del poder por parte del Estado, como un límite a la opresión y al autoritarismo, Los derechos civiles (surgidos en el siglo XVII) y políticos (surgidos en el siglo XIX), están dirigidos a la protección del ser humano contra cualquier agresión de algún órgano público, por ello las responsabilidades para los Estados que se derivan de ellos son obligaciones negativas, de no hacer.

En el siglo XX se va abriendo paso una visión distinta de los derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 plantea ya otras obligaciones de los Estados, dice que los derechos son un “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las

instituciones promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos...”. Al suscribir la Declaración, los Estados adquirirían un compromiso ético con sus principios y un compromiso político relacionado con la garantía de los derechos.

Casi veinte años después (1966) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que los Estados parte tienen el deber de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos.

Los derechos económicos, sociales y culturales aparecen como producto de luchas sociales y tienen como objetivo central garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, a la educación y a la cultura. La garantía de estos derechos requiere de la intervención del Estado, le imponen a éste la obligación de elaborar y ejecutar acciones que mejoren las condiciones de vida de la población, garanticen la distribución equitativa de las riquezas y el acceso a servicios básicos. El reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales plantea un cambio político a las democracias, el paso de una democracia liberal a una democracia social.

Al inicio de la década del 90 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC, 1990) establece una tipología de obligaciones de los Estados en materia de derechos expresada en tres tipos de obligaciones: respeto, protección y satisfacción, lo que implica prevenir violaciones, proteger contra las mismas y actuar en la satisfacción de las obligaciones necesarias para satisfacer estos derechos.

En la declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 en Viena se dice que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, que su tratamiento debe ser en pie de igualdad y que todos tienen el mismo peso, que se deben tener en cuenta las particularidades nacionales y regionales y que es deber de los Estados promover y

proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (Art. 5). Se ratifica en esta conferencia el derecho al desarrollo, un desarrollo que a su vez propicie el disfrute de todos los derechos humanos y se aclara que el desarrollo “no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos” (Art. 10)

Esta relación entre desarrollo y derechos humanos es retomada en los informes mundiales de desarrollo humano producidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, particularmente el informe del año 2000 propone una complementariedad entre derechos humanos y desarrollo humano. “La promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten, de muchas maneras, una motivación común, y reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos en todas las sociedades” (PNUD, 2000, p. 19). Se plantea en este informe que la erradicación de la pobreza no es sólo una meta del desarrollo, sino una tarea central de los derechos humanos, que es necesaria una mayor justicia en el mundo, que para que los de derechos humanos se realicen es necesario que se adopten medidas para garantizar los bienes y libertades básicas, que el cumplimiento de los derechos humanos requiere una democracia incluyente que proteja los derechos de las minorías, prevea la separación de poderes y vele por la responsabilidad pública, y que es necesario un mayor compromiso de los Estados y de todos los integrantes de la sociedad para alcanzar el objetivo de respeto de todos los derechos de todos los pueblos de todos los países en el siglo XXI.

Estos debates sobre derechos, políticas públicas y desarrollo, se dan simultáneamente con nuevas demandas y nuevos desarrollos de los derechos humanos dirigidos al reconocimiento de derechos específicos a grupos tradicionalmente excluidos del marco general de derechos, como las mujeres, los niños, las personas en situación de discapacidad y los indígenas, los cuales amplían necesariamente la agenda social de los Estados generando una nueva perspectiva del desarrollo social que recupera la diversidad social y reconoce las especificidades.

La evolución que se ha dado en los derechos humanos de perspectivas centradas en los derechos civiles y políticos, hacia perspectivas más amplias que abarcan derechos sociales, económicos y culturales y en los últimos años derechos de grupos específicos y derechos colectivos o de solidaridad (los llamados de tercera generación), ha generado una presión sobre los Estados para que transformen sus instituciones para responder a la necesidad de conjugar el respeto a las libertades individuales con el bienestar de toda la población, articulando de una nueva manera los ámbitos jurídicos, sociales y político-institucionales (Guendel, 2002, p. 106).

El paso de la declaración al reconocimiento formal de los derechos ha sido un camino difícil y aún más accidentado es el camino del reconocimiento al ejercicio de los derechos, por ello los derechos humanos (en general o de grupos específicos) se han convertido en una causa política que ha sido asumida por diferentes organizaciones sociales y políticas y que ha generado en torno a ellos un importante movimiento social que lucha por una democracia real.

La lucha por la democracia social va más allá de la lucha por la igualdad ante la ley y plantea la igualdad en el acceso a los bienes materiales, la riqueza social y la igualdad en oportunidades, tiene que ver con dotar de poder a sectores tradicionalmente excluidos. Al empoderarse de sus derechos esos sectores se dotan de un poder político centrado en la demanda y exigencia del respeto a los mismos, con lo que pasarían de ser receptores pasivos de las políticas de un Estado paternalista a sujetos activos de derecho y actores de las políticas públicas.

Las teorías y concepciones de los derechos humanos se han desarrollado en medio de tensiones que Herrera (2005, pp. 25-29) ha caracterizado como paradojas: La paradoja del lugar común (algo ya construido y que es para siempre), la paradoja de la condición humana (progresión lineal en el desarrollo de los derechos), la paradoja del doble rasero (interpretaciones diversas según el lugar donde se miren), la paradoja de los derechos y el mercado (se organizan según los recursos económicos que se requieran para su satisfacción), la paradoja de los derechos y los bienes (la lucha por los derechos



desplaza la lucha por los bienes) y la paradoja de los derechos como productos culturales e ideológicos (se definen los derechos desde una cultura dominante).

Estas paradojas nos muestran que como lo afirman Fonseca y Cardarello (2005) “...los derechos humanos en su forma abstracta y descontextualizada poco significan. Cómo esta noción es traducida en la práctica –y sus consecuencias particulares- depende de relaciones de poder forjadas en contextos históricos específicos y expresadas en categorías semánticas precisas” (p. 10). En torno a los derechos humanos existen diferentes grupos de interés, que tienen diferentes relaciones con el manejo del poder en una sociedad. “Los derechos humanos, más que derechos ‘propriadamente dichos’ son procesos; es decir, el resultado, siempre provisional, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida” (Herrera, 2012, p. 23).

Es así como en años recientes ha aparecido una visión que se ha denominado contra-hegemónica de los derechos humanos<sup>1</sup>, que rescata su potencial emancipador “los derechos humanos como la fuerza motriz y el lenguaje de unas esferas públicas locales, nacionales y transnacionales siempre incluyentes” (De Sousa, 2002, p. 62). Desde esta lectura se cuestionan las presuposiciones occidentales que dominan el discurso de los derechos humanos: que existe una naturaleza humana universal que puede ser conocida por medios racionales, que la naturaleza humana es esencialmente diferente de y superior al resto de la realidad, que el individuo tiene una dignidad absoluta e irreducible que debe ser defendida de la sociedad o del Estado, que la autonomía del individuo requiere que la sociedad sea organizada de una forma no jerárquica como una suma de individuos libres, y se propone abrir esta perspectiva a las diferentes concepciones culturales de la dignidad humana (De Sousa, 2002, pp. 67-69).

---

<sup>1</sup> En respuesta a las ‘concepciones hegemónicas’ destinadas a “legitimar las ideologías de individualismo propietario y, en consecuencia, a reproducir el (des)orden social capitalista, colonialista y patriarcal que domina nuestro tiempo” (De Sousa, 2014, p. 19). Concepciones hegemónicas que se basan en 5 ‘espejismos’: la teleología, el triunfalismo, la descontextualización, el monolitismo y antiestatalismo (De Sousa, 2014, p. 25).

Desde esta concepción ‘emancipadora’ se afirma que los derechos no son ideales abstractos universales propios de los ‘valores dominantes’, ni hechos ya creados, sino que son el resultado de los procesos de lucha por la creación de condiciones materiales concretas que permitan una satisfacción ‘digna’ de los derechos entendiendo por dignidad, no el simple acceso a los bienes, sino un acceso igualitario y no jerarquizado a los mismos que hace que la vida sea digna de ser vivida (Herrera, 2012, pp. 25-26), ellos “no pueden ser comprendidos fuera de los contextos sociales, económicos, políticos y territoriales en los que, y para los que, se dan” (p. 42). Para esta concepción los derechos se concretan a través de políticas públicas que combatan las inequidades sociales.

Por otra parte los derechos humanos se han convertido en un marco para las reformas del Estado hacia lo que se ha llamado Estado social de derecho, el cual estaría dirigido a garantizar el mayor grado posible de libertad, igualdad y justicia para todas las personas y a construir al mismo tiempo una ciudadanía política (sujetos de derecho), una ciudadanía social (acceso a un mejoramiento en la calidad de vida) y una ciudadanía cultural (reconocimiento como sujeto social).

La concreción del Estado social de derecho ha traído como consecuencia una nueva mentalidad jurídica de autonomía y racionalidad formal del derecho, que evoluciona hacia un modelo ‘promocional’ de orientación sustantiva de los derechos hacia fines regulativos y resultados prácticos expresados en la materialización de los derechos. Aparece entonces lo que se ha llamado el derecho útil que es la utilización del derecho como medio, orientado a la consecución de fines, utilizando criterios de índole material (económicos, políticos, étnicos, técnicos, etc.). Este derecho regulativo se ve expresado en la utilización del derecho como medio para la realización de políticas orientadas a la promoción de fines, valores e intereses sociales, así mismo se produce un aumento de la complejidad de la estructura y contenido de las disposiciones jurídicas y de las dinámicas mediante las que se realiza (Calvo, 2005, p. 11). Esta nueva mirada del derecho lo ha convertido en un instrumento de integración social y ha establecido puentes entre el derecho y otras disciplinas como las ciencias políticas, la economía y la sociología.

Por otra parte, se ha generado al interior de los Estados, una burocracia especializada en los temas de derechos humanos que influye en mayor o menor medida en las decisiones públicas. En particular han jugado un papel importante las instituciones de vigilancia y control, como las Defensorías y Procuradurías, así como las oficinas y comisiones de derechos humanos.

En esta mirada de los derechos humanos como marco para la política social y económica de los Estados, han jugado un rol significativo los organismos de supervisión internacional de derechos humanos, tanto a nivel mundial como regional, ellos han trascendido el nivel de análisis de casos particulares, para establecer principios y estándares globalizados en materia de derechos humanos (Abramovich, 2006, p. 39). Estos organismos han desarrollado una serie de instrumentos y procesos de monitoreo y realizan recomendaciones a los Estados sobre obligaciones en la garantía de derechos.

La incorporación de los derechos a las políticas sociales supone reconocer que fenómenos sociales como la pobreza, la exclusión social y la desigualdad, limitan severamente la garantía de los derechos y son manifestaciones de la incapacidad del Estado de cumplir con su deber de garantizar a toda persona unas condiciones mínimas de bienestar, por tanto pobreza y exclusión se constituirían en sí mismas en violaciones a los derechos humanos.

La incorporación de una perspectiva de derechos proporciona una mirada distinta del concepto de vulnerabilidad, al identificar como sujetos y grupos vulnerables a los miembros de la sociedad que enfrentan mayores restricciones o cualquier forma de exclusión que les impida disfrutar en pie de igualdad sus derechos (Pérez, 2007, p. 99).

La positivización de los derechos humanos ha permitido a diferentes sujetos sociales empoderarse como sujetos de derecho y ha creado medios e instrumentos para la exigibilidad de estos derechos. Esto ha permitido un importante cambio en la posición de los movimientos populares, que en el pasado descalificaban el derecho por ser un instrumento para la dominación de clase (Bustelo, 2007, p. 123, los denomina el ‘brazo

moral del capitalismo’) y una visión enajenada que mostraba una realidad jurídica basada en un principio de igualdad que contrastaba con el carácter desigual de la sociedad capitalista (Guendel, 2002, p. 108). Los derechos humanos se han transformado hoy, para estos movimientos, en una causa política, en un posible foco articulador de una nueva ética de la responsabilidad solidaria.

La relación entre derechos humanos y políticas públicas es de doble vía. Por un lado las políticas públicas influyen sobre la realización de los derechos humanos, sea en su garantía o en su menoscabo. Por otra parte, los derechos humanos tienen una clara influencia sobre las políticas públicas, ya que su garantía exige decisiones y acciones por parte de los Estados y la sociedad en general.

No obstante lo anterior, se advierte históricamente un divorcio entre la lógica de los derechos y la lógica de las políticas públicas (que no siempre garantizan derechos), las políticas tienden a ser diseñadas e implementadas al margen de las obligaciones en materia de derechos. Los derechos son vistos por los hacedores de políticas como algo retórico discursivo, mientras las políticas son vistas como un problema técnico, incluso se ven los derechos humanos como un problema para la construcción de políticas al convertirse en un criterio de la valoración de la acción de los Estados sobre el cual hay una fuerte presión internacional. Para los economistas que en años recientes han tenido una fuerte influencia en las decisiones de políticas públicas, no solo económicas sino sociales, los derechos humanos se encuentran fuera del ámbito de la disciplina económica (Pérez, 2007, p. 74).

Es así como en la década de los 90 la ‘contrarrevolución neoconservadora’, condujo a la aplicación de políticas económicas y sociales fundadas en las perspectivas neoliberales, teniendo como consecuencia un aumento en la desigualdad social y el deterioro del proceso de integración social, con una afectación negativa sobre la garantía efectiva de los derechos humanos en general (Guendel, 2002, p. 107). Estos ajustes macroeconómicos se dieron al tiempo con la discusión internacional sobre las

obligaciones efectivas de los Estados para la garantía de los derechos humanos, en particular de los derechos de poblaciones tradicionalmente excluidas.

En un documento de ACNUDH (2004, p. 12) se señalan tres diferentes formas de pertinencia de la mirada de derechos humanos en relación con las estrategias contra la pobreza: pertinencia constitutiva, pertinencia instrumental y pertinencia restrictiva, un esquema similar se podría aplicar a la relación general entre derechos y políticas públicas. Según este documento los derechos tienen pertinencia constitutiva cuando corresponden a capacidades consideradas básicas por la sociedad en cuestión y no se les da cumplimiento por insuficiencia de recursos económicos (por ejemplo, el derecho a la alimentación o el derecho a la salud). Otros derechos, como algunos civiles y políticos, tienen pertinencia instrumental porque contribuyen a evitar procesos sociales o políticos que pueden conducir a situaciones de pobreza, así la libertad de expresión y los derechos vinculados con el funcionamiento de las democracias representativas, acotan las posibilidades de que la sociedad tolere situaciones de pobreza extrema. Hay también derechos que tienen pertinencia instrumental, porque facilitan procesos sociales de consulta y evaluación que son indispensables para definir políticas o estrategias, se trata de los derechos de participación, de información y de asociación o reunión. A esto habría que añadir que ciertos derechos son pertinentes para las estrategias cuando restringen o limitan los tipos de acciones permisibles.

A partir de los 90 toma fuerza la idea de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, temática sobre la cual hay varias lecturas, dado que los derechos no necesariamente implican acciones concretas, sino que establecen obligaciones tanto positivas como negativas, que constituyen un marco para la actuación de los Estados y para las decisiones políticas que se tomen, entendiendo que los países tienen diferentes modelos de política social, acordes con la ideología dominante.

Algunos defensores de derechos humanos que han revisado el tema de la relación derechos humanos y políticas públicas han planteado que los derechos humanos se constituyen en el fundamento ético de la formulación y ejecución de políticas

públicas y que ellos son el objeto mismo de las políticas públicas en la medida en que éstas se dirigen a la concreción, protección o defensa de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración derechos humanos y que los derechos humanos deberían estar transversalizados en todos los ámbitos del Estado y la sociedad (Garretón, 2004).

Para Roth (2006) las políticas públicas son “medios provisionales en los cuales se entremezclan y se expresan tanto los ideales políticos trascendentales de los derechos humanos (libertad, igualdad, solidaridad, dignidad), como las posibilidades institucionales del momento (los medios organizacionales, la cultura y las costumbres) y los intereses individuales y colectivos de los grupos sociales y étnicos” (p. 50).

Según Guendel (2002, p. 113) las políticas con enfoque de derechos deben tener algunas condiciones que son: un respaldo jurídico que explicita el reconocimiento de los derechos específicos del grupo de personas que lo demandan y establezca mecanismos pertinentes de exigibilidad y regulaciones para garantizar la obligatoriedad de la ley; una cobertura universal, las políticas selectivas establecidas deben de estar orientadas a fortalecer la equidad como un instrumento que permita garantizar la inclusión de todas las personas sin ningún tipo de discriminación; incorporar de manera explícita y diáfana mecanismos que garanticen la participación activa de las personas individual u organizadamente y; propiciar de manera manifiesta una serie de mecanismos de carácter técnico, político y cultural dirigidos a la atención, promoción y protección de tales derechos, garantizándose una discusión epistemológica permanente que someta cada uno de los actos, mecanismos y estrategias de intervención a la evaluación, con el objeto de que se resguarde el principio de que la persona humana se encuentra por encima de cualquier consideración técnica o política.

Pérez (2007, p. 86) analiza tres corrientes de interpretación de la relación derechos-desarrollo-políticas: la incorporación de los derechos como ámbito de valoración del bienestar, la incorporación de los derechos y las libertades como

fundamento del concepto de desarrollo humano y la propuesta de integrar los derechos como marco de acción a las políticas de desarrollo.

Dentro de la corriente de incorporación de los derechos como ámbito del bienestar, Pérez retoma lo planteado por Sen (2002b, p. 20) acerca de la posibilidad de identificar por lo menos dos aspectos básicos que deben estar presentes en las consideraciones sobre bienestar en general y en la definición de políticas de desarrollo en particular: la necesidad de incorporar consideraciones sobre derechos en el núcleo central de las formulaciones de bienestar y el valorar, desde los derechos, los procesos y los resultados de las políticas. Esto supone que una acción pública no puede ser juzgada como valiosa sólo por el principio que la encarna (promover la libertad y la igualdad). Se requiere considerar que el proceso y los resultados no deriven en daños graves para las personas, tales como el hambre y la muerte por inanición. Valga decir, los derechos son importantes en el principio, en el proceso y en el resultado (Pérez, 2007, p. 92).

Desde una perspectiva de derechos el sujeto de las políticas deja de ser un sujeto abstracto y homogéneo, para transformarse en un sujeto concreto y particular con derechos exigibles, un sujeto integral no fragmentado en necesidades biológicas y sociales, un sujeto de desarrollo social. Como consecuencia de ellos, las políticas públicas han venido abandonando poco a poco los criterios de homogeneidad para irse acercando a concepciones cada vez más amplias y diversas, que no se limitan como ocurría anteriormente a complementar el precio de la fuerza de trabajo, sino que intervienen en procesos sociales complementarios al desenvolvimiento de la reproducción de la fuerza de trabajo y en la atención de procesos de desincorporación de la misma. Las políticas públicas adquieran de así el carácter de políticas de integración social. (Guendel, 2002, p. 111).

Desde esta perspectiva hay un cuestionamiento a la visión fragmentada y sectorizada de la política social, la cual ha sido tradicionalmente vista como la suma o agregación de las partes, partes que estaban dirigidas a suplir necesidades o carencias. Si la política está centrada en la garantía de los derechos de los sujetos y estos derechos son

interdependientes, la política debe ser integral e integradora. Tendrían para ello que coordinarse, por lo menos, los responsables del interior (derechos políticos y civiles), de la salud y de la educación (derechos sociales), de la economía (derechos económicos), de la cultura (derechos culturales) del medio ambiente (derecho a un ambiente sano), de la defensa (derecho internacional humanitario), de la justicia, etc., con el fin de acordar políticas públicas específicas alrededor de una meta común definida en un programa para lograr un respeto creciente de los derechos humanos de todos y cada uno de los habitantes y pueblos de un territorio nacional (Roth, 2006, p. 50).

La perspectiva de derechos en las políticas públicas se relaciona con dos temas centrales en la discusión de la política social actual: la redistribución y el reconocimiento (Fraser, 2000, p. 127). La redistribución tiene que ver con la garantía de los derechos económicos y sociales y el reconocimiento con los derechos culturales y con el reconocimiento de los derechos de grupos a los cuales no se les reconocía anteriormente una ciudadanía activa, como las mujeres, los niños, las personas en situación de discapacidad y los indígenas.

Desde la perspectiva de derechos hay un cuestionamiento profundo a las instituciones tradicionales, no solo a las instituciones políticas, sino también a las sociales y culturales, las cuales deberían entonces transformarse a la luz de los derechos humanos, o desaparecer para dar paso a unas nuevas. Como afirma Roth “una vez legitimado un derecho, se inicia un largo y tortuoso camino de construcción y transformación de estas instituciones para su concreción efectiva” (Roth, 2006, p. 51).

La participación social es en sí misma un derecho y se constituye en un elemento central en la relación políticas públicas-derechos humanos, se expresaría en diferentes momentos de las políticas y en hechos como la exigibilidad de los derechos, la rendición de cuentas, la vigilancia ciudadana, la inclusión de nuevas temáticas y la participación activa en el diseño y toma de decisiones en las políticas. Desde una perspectiva de derechos se promueve la no discriminación y la inclusión de individuos o grupos que



han sido históricamente discriminados, como las mujeres, los indígenas y las minorías étnicas.

Hay planteado un debate sobre si para lograr la universalidad en la garantía de los derechos, los Estados deberían identificar y focalizar los grupos que necesitan atención prioritaria o especial para el ejercicio de sus derechos e incorporar en sus planes de acción medidas concretas para proteger a esos grupos y compensar de esta manera las desigualdades existentes, lo que se ha llamado la discriminación positiva, o si se debe trabajar desde el marco de políticas de bienestar universales, sin focalizarlas (Abramovich, 2006, Uprimmy y Rodríguez, 2007). D'Elia, 2002 (citado por Mercado y Valente, 2009, p. 67), plantea que la concreción efectiva de los derechos requiere “la ‘universalidad con equidad’ como máxima expresión de justicia social, es decir responder a cada uno según su necesidad dando más a quien tiene menos y menos a quien tiene más. A necesidades diferentes corresponderán respuestas diferentes (equidad vertical) y a necesidades iguales, respuestas iguales (equidad horizontal)”.

Un aspecto que deberían abordar estas políticas es el de las transformaciones culturales necesarias para que los principios éticos sobre los cuales se sustentan los derechos humanos y los valores y comportamientos que de ellos se derivan se incorporen plenamente tanto en la cultura popular como en la cultura institucional.

Se esperaría que estas políticas abordaran los derechos humanos no solo como fines, sino también como medios, como una ‘forma de ver’ y ‘manera de hacer’ (Jiménez, 2007, p. 35), y que por tanto en todos los procesos técnico-burocráticos que medien la garantía de derechos hubiera un respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos y ciudadanas involucradas.

Las políticas con perspectiva de derechos de derechos se esperaría fueran tanto de carácter nacional, como local, porque parten de directrices nacionales de la obligación universal de la garantía de derechos que se ven expresadas en el ámbito local

que es donde se vive la violación de derechos, donde se expresa la protección efectiva de los mismos y donde se puede vigilar y exigir su garantía efectiva.

Dichas políticas, tanto nacionales como locales, deberían incluir una vigilancia sistemática que identifique y caracterice el cumplimiento o violación de los derechos a partir de indicadores de cumplimiento establecidos y en la cual participen tanto las instituciones de vigilancia y control del Estado, como la ciudadanía en general.

El desarrollo de herramientas técnicas de monitoreo, así como la acumulación de un conocimiento técnico dirigido a mejorar las estrategias y prácticas orientas a al cumplimiento de derechos, no deberían llevar a una preeminencia técnica en el debate sobre el enfoque de derechos en las políticas. En los últimos años se observa que las agencias internacionales de derechos humanos han tendido a llevar el debate a una asepsia técnica, que esconde el trasfondo político del debate sobre lo que es justo para el conjunto de la sociedad (Llobet, 2012, p. 4).

La especificación cada vez mayor de los derechos ha contribuido a la especificación de las políticas públicas, visibilizando intereses que anteriormente se ocultaban tras categorías homogéneas de lo social, esto ha fortalecido la presencia del Estado en la atención de problemáticas muy específicas, pero también ha provocado una dispersión social e institucional, que construye una mixtura de enfoques y estructuras institucionales. Esto ha llevado a la multiplicación y superposición de programas y proyectos, a la focalización o especificación territorial o social de la atención y a la pérdida de la globalidad de la cuestión social. Se da la situación paradójica de la política social se ensancha y diversifica para incluir a los excluidos y en este proceso pierde capacidad de respuesta integral a los problemas sociales, llevando a un nuevo tipo de sectorialización de las políticas (Guendel, 2002, p. 112).

En lo que coinciden los analistas (Abramovich, 2006 y Arcidiaco, 2008) es en que si bien se ha incorporado en las políticas sociales cierta retórica de derechos aún queda un largo camino por recorrer en la implementación de esta perspectiva. Persisten

todavía un esquema político caracterizado por oferta de beneficios asistenciales, multiplicidad de programas otorgados discrecionalmente y con una fuerte lógica de clientelismo político, soluciones basadas en la responsabilización individual de los receptores de las políticas, falta de participación de los sectores vulnerables en la construcción de las políticas, permanente re-denominación de viejos programas, falta de incorporación de varios derechos en la agenda pública, falta de control y vigilancia y falencias múltiples en materia de información pública.

## **2.2 Derechos del niño y políticas públicas**

### **2.2.1 Concepciones de infancia y derechos**

Las concepciones, imágenes o figuras que tenemos de la infancia tienen una estrecha vinculación con los cambios históricos y con los modos de organización socioeconómica y cultural de las sociedades, con las formas o pautas de crianza, con los intereses sociopolíticos, con el desarrollo de las teorías pedagógicas; así como con el reconocimiento de los derechos de la infancia en las sociedades occidentales y con el desarrollo de políticas sociales al respecto, con las representaciones sociales que las sociedades y los sujetos adultos tenemos de ella, ya sea como una realidad social no necesariamente objetiva ni universal, sino ante todo, como consenso social aceptado (Alzate, 2003, p. 13).

Como lo expresa Casas (1998), la infancia es una construcción social e histórica:

...cada sociedad, cada cultura define explícita o implícitamente que es infancia, cuáles son sus características, y, en consecuencia, qué períodos de la vida incluye... sin que ello signifique que es menos importante, la infancia no es sólo un período de vida, sino que se refiere también a un conjunto de población de un territorio, que reúne la característica de estar en tal período... El concepto de

infancia se refiere más a un consenso social sobre una realidad, que a una realidad social objetiva y universal. (p. 118)

Desde la sociología de la infancia se plantea que “... el niño y el adolescente son hechos sociales, es decir hechos producidos por la sociedad, producidos socialmente, producto de relaciones sociales y por ello también sujetos de relaciones sociales” (Sánchez, 2003, p. 111), los conceptos de infancia, niñez y adolescencia son entonces entendibles en el contexto de las sociedades que los han producido.

Por otro lado desde la historiografía de la infancia se plantea que:

El niño es a la vez un sujeto real e imaginado, portador de significados y de ideologías. Su estudio debe también encaminarse por una vía de historia de las representaciones. Aproximación interdisciplinar que dé cuenta de su papel económico, su inserción social o su valor religiosos a través de los tiempos (Bajo y Beltrán, 1998, p. 13).

A partir de estas consideraciones, se presentarán a continuación algunas reflexiones sobre la concepción socio-histórica de la infancia en la modernidad, que da lugar a que surja y se consolide una perspectiva del niño, niña y adolescente como sujetos de derechos.

Ariès (1987), el primer historiador de la infancia reconocido, plantea que la infancia fue descubierta entre finales del siglo XVII y comienzos del siglo XVIII, según Ariès antes existían niños, pero no infancia como categoría social (p. 39). Este ‘descubrimiento’ no significó algo positivo para los niños, dado que simultáneamente ellos pierden libertad, saliendo de la vida pública y siendo restringidos a espacios privados, bajo el control de dos instituciones donde se les preparará para la vida adulta: la escuela que maneja un régimen disciplinario, cada vez más estricto y la familia que “deja de ser únicamente una institución de derecho privado para la transmisión de los bienes y el apellido, y asume una función moral y espiritual; será quien forme los

cuerpos y las almas” (Ariès, 1987, p. 540). Estas dos instituciones serán fundamentales en toda la historia posterior de la infancia.

Surge entonces según Ariès, un sentimiento distinto de la anterior indiferencia con la infancia, un afecto obsesivo que domina la sociedad a partir del siglo XVIII. La familia se reorganiza en torno al niño y levanta entre ella y la sociedad el muro de la vida privada. Esta moralización de la familia se corresponde con un fenómeno burgués que diferencia la alta nobleza y el pueblo, creándose una relación entre el sentimiento de la familia y el sentimiento de clase.

A las escuelas caritativas creadas en el siglo XVII para los pobres asistían también los hijos de los ricos. A partir del siglo XVIII, las familias burguesas ya no admiten esta convivencia y retiran a sus hijos de lo que pasará a ser la enseñanza primaria popular para meterlos en los internados y en las escuelas menores de los colegios donde asiste la burguesía.

Historiadores como Pollock (1983) hacen una interpretación diferente de este momento de la historia de la infancia, para esta autora lo que aparece en el siglo XVII es un pensamiento abstracto sobre la niñez, que surge inicialmente entre los puritanos y luego se generaliza a toda la sociedad, posteriormente lo que ocurre es un aumento de las demandas de los adultos por obediencia y conformidad, sobre todo en las escuelas, fenómeno que se intensifica a principios del siglo XIX y durante todo el proceso de la industrialización. Ya hacia finales del siglo XIX, se percibe una disminución del control de los padres y por este tiempo también el estado empieza a regular la vida familiar.

En años recientes han aparecidos nuevas lecturas de la historia de la infancia, una de las más reconocidas es la de Cunningham (1999), quien plantea la necesidad de distinguir entre la historia de los niños y la historia de la infancia como concepto, la diferencia entre la ‘práctica real’ y ‘lo que la gente piensa acerca de los niños’ (p. 252). Cunningham no analiza solamente los temas de la relación padres-hijo y la vida privada, que eran los temas abordados por los autores citados, sino que también considera la

interacción entre el desarrollo económico, las políticas públicas, las diferentes formas de imaginar el mundo y la forma en que vive la infancia y lo que se piensa sobre ella (Cunningham, 2005), evidenciando que la historia de la infancia no es solo la historia de la vida privada, sino que está íntimamente ligada con la historia social y política.

Cunningham plantea que en el siglo XVIII comienza a ser dominante una visión secular de la infancia y los niños y comienzan a operarse cambios significativos tanto en la conceptualización de la infancia como en el trato hacia los niños, en este cambio influyen de una manera significativa los planteamientos de Locke y Rousseau (Cortés, 2001).

En su texto sobre los hijos de los pobres, Cunningham evidencia que si bien hay aspectos comunes en la vida de los niños y del concepto de infancia en un momento histórico, esta cambia según el grupo social al que pertenezca. La infancia de los pobres en el siglo XVII y más aún en el XVIII, era percibida fundamentalmente como un tiempo de adaptación al trabajo, para el cual estaban predestinados, y si bien podía incluir cierta escolaridad, ésta estaba orientada a prepararlos para su vida laboral. Se concebía que los hijos de los pobres constituían un valor económico para sus padres, opinión que permaneció incambiada hasta el siglo XIX. Sólo hasta el siglo XX se aceptó que los hijos de todas las clases son un gasto más que una ventaja económica para sus familias.

Cunningham incursiona en la historia del siglo XX, tiempo en el que considera que ha aparecido una ‘ideología de la Infancia’ y se han introducido los cambios más rápidos tanto en la conceptualización de la infancia, como en la experiencia de vida de los niños, plantea que para comprender estos cambios es necesario analizar la influencia del pensamiento de los siglos anteriores.

A partir de planteamientos como los de Cunningham se hace evidente que en la historia del concepto de infancia en la modernidad, se pueden caracterizar al menos dos etapas: Una infancia clásica que sería la que afirma Ariès, se descubre en los siglos

XVII-XVIII y otra infancia romántica, caracterizada por su énfasis en el individuo, la libertad y la subjetividad, que es la que ‘descubre’ Rousseau en el Emilio y de la que nos habla Cunningham en sus investigaciones. La primera asociada a las ideas de obediencia, disciplina y educabilidad y la segunda a las ideas de inocencia y aprendizaje (Noguera y Marín, 2007, p. 118).

La primera concepción de la infancia en la modernidad, la concepción clásica, está ligada a la disciplina y a la institucionalización, no solo en la familia y la escuela, sino también en instituciones como hospicios, monasterios, ejércitos, talleres y posteriormente en las fábricas. La naturaleza ‘incivilizada’ de los niños, es ‘civilizada’ en estos espacios, donde se pasa de la inocencia y la incompletud del niño, a la racionalidad y la completud del adulto.

Desde el siglo XVII, se empieza un proceso de infantilización de la niñez, que lleva en ese momento a un lugar distinto en la vida familiar y social de los niños y a su vez justifica un disciplinamiento cada vez mayor. Como lo afirma Qvtroup, esta concepción de la infancia que se va naturalizando en la sociedad, no se da solo por un cambio cultural, sino que responde al modelo económico predominante. Los niños, como colectividad, cambiaron su forma principal de actividad de acuerdo con el cambio sustancial ocurrido en la forma productiva predominante: “No fue un cambio debido a un nuevo discurso entre educadores o salvadores de la infancia, sino un cambio derivado de un nuevo sistema industrial, el cual necesitaba mano de obra móvil y capacitada” (Qvtroup, 1999, p. 163). Esta concepción de la infancia aparece ligada al surgimiento de los estados modernos y está vinculada al derrumbamiento del régimen feudal y el paso a una nueva organización social.

La concepción romántica de la infancia, recogida por Rousseau en sus textos, parte de la premisa de que la naturaleza humana es buena, pero la sociedad la modifica negativamente: “*Todo sale perfecto de manos del autor de la naturaleza, en las del hombre todo degenera*” (Rousseau, 1989, p. 1). Rescata la inocencia de la infancia no como un factor negativo, sino como una potencialidad que la sociedad desaprovecha.

Los niños no son imbéciles o ignorantes innatos, que necesitan un disciplinamiento como se pensaba, sino personas, seres humanos en desarrollo, que tienen sus propias necesidades e intereses, que si bien no tienen aún uso de razón, si tienen voluntad propia, son seres libres.

Se redescubre entonces la infancia, desde una mirada centrada en el niño, no en los adultos. Se ve el niño como una criatura idealizada, irracional pero inocente, la cual por su fragilidad requiere cuidado. El niño atraviesa en su proceso de ‘adultización’ por varias etapas que tienen características diferentes y requieren también acompañamientos y regulaciones diferentes por parte de los adultos.

Otros conceptos importantes que incorpora la visión romántica de la infancia son los de igualdad y justicia, afirma Rousseau que todos los seres humanos nacen iguales y libres y propone un pacto social que supone para todos el disfrute de los mismos derechos. En las instituciones como la escuela puede ser necesaria una enajenación de la libertad, pero esta es solo transitoria y tiene sus límites. La infancia no necesita ser enseñada, ella misma debe aprender, debe conocer, la función de la escuela no es el disciplinamiento de una masa amorfa, sino la educación de individuos libres.

Ahora, el modelo de educación individualizado propuesto por Rousseau es un modelo para la aristocracia, que hereda muchas cosas del modelo de educación de los príncipes. Se propone desde una concepción de igualdad de algunos seres humanos, pero no de todos ellos, responde a la intención del nuevo orden social de formar ciudadanos libres, pero que tengan interiorizadas las normas sociales y las respeten. En ese momento de la historia se conciben como ciudadanos solamente a los hombres occidentales propietarios, pertenecientes a la naciente burguesía, no a las mujeres, ni a los siervos, ni a los trabajadores, ni a los habitantes de los “incivilizados” países de ultramar.

La concepción romántica de la infancia surge entonces cómo el ideal de infancia de los hijos de la naciente burguesía, grupo social para el cual la familia es un lugar de



reproducción de afectos, que es a la vez la mejor inversión para un futuro mejor en el cual se confía plenamente. Para esta burguesía es fundamental, en la lucha por la vida que se establece en las nuevas lógicas del mercado, la regulación de los comportamientos orientada a mejorar la competitividad de los seres humanos, regulación que se delega a la familia y a la escuela.

Esta concepción romántica emergente de la infancia contrasta con las duras condiciones en que vivían su infancia la mayor parte de niños pertenecientes a los sectores más pobres, o con fenómenos como el de la esclavitud infantil que se daba simultáneamente en las regiones colonizadas. Es paradójico que durante la segunda mitad del siglo XVIII y todo el siglo XIX, considerado el tiempo de la hegemonía de la razón, se da simultáneamente un importante desarrollo de estas nuevas concepciones de la infancia y se produce una sobreexplotación de la mano de obra infantil en las nacientes industrias, posiblemente la mayor de la historia occidental.

Es por ello que Bajo y Beltrán hablan de la existencia de “dos mundos en la infancia que se distanciaron irremediabilmente entre los siglos XVI y XIX” (Bajo y Beltrán, 1998, p. 136): los niños que jugaban y los que no tenían tiempo para jugar, los que tenían juguetes y los que no, los que iban a la escuela y los que trabajaban, evidenciando un fenómeno que se va a extender hasta el siglo XXI: la existencia de una infancia en el discurso que corresponde a la realidad solo de una minoría de niños y niñas y la existencia de otra infancia en la vida real, en condiciones similares o peores a las descritas en otros periodos históricos.

Es de anotar que algunos autores que consideran que el ideal romántico de la infancia continúa como el ideal clásico, centrado en la escolaridad, la segmentación etaria y la castidad, plantean que existe una sola concepción moderna de la infancia correspondiente al estilo de vida burgués, el cual se preocupa por establecer un fuerte control de los sentimientos y de las acciones (Mason, 2006).

Existe también una diferencia significativa en la infancia antigua y moderna entre la vida de los niños y la de las niñas. En los textos de historia de la infancia, la mayor parte de las referencias son a niños varones, las iconografías a que se refiere Ariès en que aparecen niños muertos, niños desnudos o niños solos y que él considera la demostración de la aparición de un nuevo sentimiento hacia la infancia, son de niños, no de niñas, Rousseau habla sobre la educación de Emilio, no de Eloísa.

Solo hasta el siglo XIX la instrucción de las niñas empieza a ser una realidad y no con los mismos contenidos, profundidad, ni duración en el tiempo que la instrucción de los niños. Era una instrucción orientada fundamentalmente a su rol de madres. Solo es hasta entrado el siglo XX que se plantea una educación igual para ambos géneros.

Según Badinter (1981), una de las pocas autoras que ha planteado el tema de la relación entre la historia de las mujeres y la historia de la infancia, a fines del siglo XVIII lo que importaba era la existencia de la mayor cantidad de gente que sirviera como riqueza para los Estados, por lo que era necesario que sobreviviera la mayor cantidad de niños y el papel de la mujer debía ser entonces el de la procreación y cuidado de los hijos, por lo que se redimensiona el rol de las mujeres como madres, para lo cual en ese momento no necesitaban mayor educación.

La duración del periodo de la niñez se va aumentando progresivamente. En la época medieval los niños y niñas dejaban su casa hacia los 7 u 8 años, para ir a vivir con otras familias como sirvientes o aprendices y entraban a cumplir roles de adulto aproximadamente a los 12 años; en la modernidad estos periodos se ampliaron, en el siglo XIX se ingresaba a laborar a los 10 años y se era mayor de edad hacia los 15 años, en el siglo XX se extiende el inicio de la vida laboral hasta los 14 o 15 años y la mayoría de edad hasta los 18 años de edad.

Simultáneamente ocurre una ampliación del tiempo de la escolarización, un retraso progresivo en el inicio de la vida laboral y una ampliación del tiempo de permanencia en la casa familiar, a lo que se le ha llamado moratoria social. Esto está

relacionado con que entre fines del siglo XIX y principios del XX sucede la transición más grande operada en la historia de la infancia (Cunningham, 1999, p. 255), debida a una pérdida de valor productivo de los niños y la consiguiente valorización emocional de que fueron objeto en sus familias, por lo que los padres decidieron tener menos hijos y cuidarlos mejor.

Aparece (o se descubre como diría Ariès) entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX la adolescencia. Surge inicialmente entre los hijos de la burguesía y se va extendiendo gradualmente hacia otros sectores sociales. Corresponde en ese momento, a la franja poblacional entre los 14 y los 18 años, que entra a depender de la familia, se escolariza y retrasa su vida sexual y su ingreso al mundo del trabajo (Lutte, 1991). Su surgimiento está relacionado con el segundo proceso de industrialización, con la necesidad de mano de obra más calificada y con el interés de controlar el comportamiento de los jóvenes, tema que preocupaba a los sectores dominantes de la sociedad.

La aparición de la adolescencia prolonga en el tiempo la moratoria social y delimita un periodo de transición de la niñez a la adultez, infantilizando un periodo mayor de la vida y reconociéndole a esta transición unas características particulares que pasan a ser socialmente aceptadas. Los ritos de paso existentes en otras culturas, son reemplazados en Occidente por un prolongado ritual de paso que es la adolescencia.

Otro elemento que ha tenido un gran peso en la concepción moderna de la infancia es el desarrollo de áreas del conocimiento que se ocupan de la misma. Hay tres disciplinas que han cumplido un papel fundamental en la concepción más contemporánea de la infancia: la pedagogía, la psicología y la pediatría (y dentro de ella la puericultura). Las tres aparecen en el siglo XIX y se consolidan como disciplinas a finales de ese siglo y comienzos del siglo XX. Todas ellas se centraron en la niñez “...como objeto de investigación científica y de intervención social y tuvieron como efecto una ampliación y complejización de la mirada sobre la infancia...” (Sáenz, Saldarriaga y Ospina, 1997, p. 24). Las tres, como herederas que son del pensamiento de

Rousseau, han influido de manera importante en las dos grandes instituciones sustento de la infancia moderna: la familia y la escuela.

Otra disciplina cuyo desarrollo en los últimos dos siglos ha influido significativamente en la concepción de la infancia y la adolescencia es el derecho, en particular el llamado derecho de menores, el cual desarrolla un discurso que contribuye a reconfigurar ambos conceptos.

Todas estas disciplinas proponen una especie de niño universal, herencia del niño ideal del romanticismo, abstracción independizada de las diferentes condiciones sociales y culturales. Constituyen ellas el sustento de un discurso político moderno regulatorio sobre la infancia, que está legitimado desde el conocimiento científico y basado en el cual se expiden normas y se deciden intervenciones sociales.

A partir de los discursos de estas disciplinas, legitimados como válidos, científicos y objetivos, se produce lo que Cunningham llama ‘sacramentalización’ y ‘sentimentalización’ de la infancia, surgiendo la ‘ideología de la infancia’, que la ve por un lado como un producto inacabado, frágil, vulnerable y por tanto objeto de protección y cuidado y por otro lado como maleable y educable, lo que la hace objeto de una intensa intervención pedagógica y moralizante. Se produce una alianza entre ideologías de infancia, desarrollos científicos y prácticas sociales que va conformando el concepto de infancia moderna (Gaitán, 1999, p. 334).

La vigente construcción de infancia se ha ido amasando lentamente, en especial a lo largo del pasado siglo XX. El crecimiento de las ciencias sociales ha dado cabida en su interior al crecimiento de las ‘ciencias del niño’: la pedagogía, la psicología, el psicoanálisis, la sociología, la antropología social han ido proporcionando explicaciones a la conducta observada en los niños, a la vez que argumentos para la ‘gestión del niño’ de tal modo que aquella conducta se adapte a lo que colectivamente resulta deseado o esperado de ellos. También los estudios que han examinado a la infancia en una perspectiva histórica han

aportado su contribución a la construcción de la imagen de la infancia moderna (Gaitán, 2010, p. 34).

Por otra parte, estos saberes coinciden en la normatización y la normalización de la vida de los niños, generando una nueva visión sobre la infancia, que va a atravesar todo el siglo XX, basada en una ‘normalidad’ que se ajusta a la libertad y la moral burguesas. Se legitima igualmente la intervención, particularmente en la vida de las familias más pobres, para evitar los problemas físicos, morales y sexuales de la infancia. Se medicalizan o psicologizan los problemas, se enseña a ser padres y se fortalece la escuela como el lugar privilegiado para aprender a ser niños y luego adultos. Aparecen normas que sancionan (costumbres y leyes) y unas prácticas sociales consecuentes (bienestar social para niños) (Gaitán, 1999, p. 334).

Estos nuevos saberes sobre la infancia critican los modelos de atención de las instituciones filantrópicas que habían manejado las políticas sociales dirigidas a niños y niñas, así como la baja cobertura de las instituciones educativas, los modelos pedagógicos desarrollados en las mismas y los modelos de crianza imperantes. Cuestionan igualmente las normas jurídicas que regían para la infancia, el modelo de castigo, caridad y asistencialismo imperante y el limitado papel que cumplía el Estado en la protección y cuidado de niños y niñas (Farías, 2002, p. 190).

A fines del siglo XIX aparecen en Europa las primeras normas estatales referentes a la protección laboral de los niños, las cuales reflejan más que un interés por los mismos niños, un interés de cuidar y educar a la infancia en su calidad de potencial para el futuro tanto para el Estado como también para la economía y para fines militares; a ello se suma el interés del movimiento obrero de evitar que se usaran los niños como competencia barata para la mano de obra adulta y así mantener bajos los salarios (Liebel, 2006, p. 12). A fines del siglo XIX y principios del XX, en vista de la creciente miseria de las familias obreras y de los primeros intentos para establecer servicios sociales privados y estatales para aliviar esta situación, surgió la idea de ir más allá de la

prohibición del trabajo infantil y de poner bajo la tutela del Estado a todos los niños ‘abandonados’.

La infancia se convierte desde entonces en el objeto privilegiado de todos los proyectos de transformación biológica, social, económica y política de la población, es en ella donde se conjugan las mayores esperanzas de progreso y bienestar colectivo, pero a la vez donde pueden estar los mayores peligros para el futuro de las naciones y de la humanidad si no se hacen las intervenciones necesarias y no se aplican los correctivos adecuados. Esto da paso a intervenciones cada vez más fuertes del Estado, tratando de asegurar condiciones sanitarias mínimas, aportes nutricionales adecuados, atención en salud, protección contra la explotación, control al trabajo infantil, educación primaria obligatoria, etc. Igualmente surgen desde la sociedad diferentes cruzadas moralistas orientadas a garantizar una mejoría en las condiciones de vida de la infancia más pobre.

Esta concepción de infancia ideal, normalizada, corresponde a niños que crecen en el seno de una familia y van a la escuela, instituciones que ejercen control sobre ellos. Pero ocurre que hay millones de niños que no crecen en una familia, o que creciendo en una familia, ésta no cumple las funciones de cuidado y protección por diferentes causas, o que no van a la escuela por su condición de pobreza, u otras múltiples razones. Estos niños están fuera del control social, se ven como un peligro actual y futuro para la sociedad. Para ellos se desarrolla un sistema tutelar que es heredero de los hospicios y demás instituciones de control y cuidado previamente existentes.

El derecho, que hasta el momento se había ocupado de los niños desde la categoría de la patria potestad, que expresaba el poder del padre sobre la persona y los bienes de los hijos, poder que en la modernidad se expresa en la autoridad del padre sobre sus hijos y en el respeto y obediencia que estos deben tener hacia él (Galvis, 2006), empieza a desarrollar un marco conceptual y jurídico sobre los niños sin padres, o ‘menores’, que es la categoría socio-penal que se crea para ellos. La categoría ‘menores’ recoge conceptos de la psicología entendiendo que “el niño no es más un adulto en miniatura, ni cuerpo, ni en espíritu: es un niño. Posee una anatomía, una

fisiología y una psicología particulares. Su universo no es más el del adulto”, como lo expresaba el delegado de Estados Unidos (país que fue el primero en tener un tribunal de menores en 1899), al Primer Congreso internacional de Tribunales de Menores realizado en París en 1910 (García Méndez, 1998).

Los ‘menores’ son aquella parte de la infancia-adolescencia que por razones de conducta o de condición social entra en contacto con la red de mecanismos de la asistencia y/o de represión, no son solo los delincuentes, sino también los considerados potencialmente delincuentes, por estar en abandono o en desprotección. Ya que no hay un pater familias, el Estado debe entrar a cumplir esa función de patria potestad, que le da el poder absoluto sobre ellos. Según García Méndez, el derecho de menores surge no con la intención principal de salvaguardar la integridad de los niños sino para “la protección de la sociedad frente a futuros delincuentes”. Esta tensión entre proteger a los ‘menores’ o proteger a la sociedad, de los ‘menores’, va a atravesar todo el debate posterior sobre la infancia, así como las discusiones sobre la relación control-protección y la debilidad o incapacidad jurídica de los niños y las niñas.

El siglo XX, denominado por algunos como el siglo de la niñez, trajo la naturalización y consolidación de la concepción descrita de la infancia como etapa del desarrollo humano, que necesita de protección y cuidado, así como la consolidación del discurso científico sobre la infancia a partir de las disciplinas descritas y otras nuevas que se fueron desarrollando a lo largo de la centuria. Al iniciar el siglo Ellen Key publica su obra ‘El siglo de los niños’ donde plantea cambios profundos en la pedagogía y defiende el concepto de derechos del niño, aspectos ambos que va a ser motivo de discusión y avances durante toda la centuria.

Durante el transcurrir del siglo XX, se desarrollan una serie de estrategias de intervención por parte de los Estados orientadas a que niños y niñas cuyas vidas estaban muy lejos del ideal de infancia trazado, se pudieran acercar al mismo; así como marcos jurídicos dirigidos inicialmente a los llamados ‘menores’ y posteriormente a todos los niños y niñas y no solo a aquellos de los que se venía preocupando la justicia.

Se produjeron en este siglo una serie de compromisos y declaraciones internacionales con mayor o menor capacidad jurídica. Estas declaraciones recogieron elementos de la discusión ética, jurídica y política sobre el reconocimiento de la igualdad y la dignidad humana de todos los niños y las niñas y su condición de titulares activos de derechos, en oposición a la idea predominante en la mayor parte de culturas y legislaciones existentes del niño y la niña como seres incapaces, objeto de protección y control por parte de los padres y el Estado.

En 1924 la Sociedad de las Naciones adopta en su quinta asamblea la primera declaración de cinco puntos sobre los derechos del niño, conocida como la Declaración de Ginebra. En 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba una versión ampliada del texto anterior, un documento breve de siete puntos que plantea: "Por la presente Declaración de los Derechos del Niño (...) los hombres y las mujeres de todas las naciones, reconociendo que la Humanidad debe a los niños lo mejor de sí misma, declara y acepta como su responsabilidad cumplir con esta obligación en todos sus aspectos".

En 1959 las Naciones Unidas adoptan una declaración de diez principios, que parte nuevamente del reconocimiento de que "la humanidad debe al niño lo mejor que pueda darle", la cual incluía los principios básicos de protección y bienestar que son la base de la futura Convención. Esta declaración, como las anteriores, era solamente un enunciado de principios y como tal no tenía mayor fuerza jurídica.

A pesar de estas declaraciones, la mayor parte de los países no tenían normas ni estructuras jurídicas o sociales que protegieran integralmente a niños y niñas. Se desarrolla entonces desde la década del 70 una discusión, principalmente en Europa, sobre un nuevo modelo de protección integral de la infancia y la adolescencia. Este proceso se hace más intenso a partir de 1979, declarado Año Internacional del Niño, cuando Polonia presentó un proyecto de Convención, que motivó a que las Naciones Unidas crearan un grupo de trabajo sobre el tema, que tras diez años llevó a que el 20 de Noviembre de 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobara unánimemente



el texto de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (O'Donnell, 2000, p. 6).

Posterior a la Convención se firman tres protocolos facultativos que amplían la perspectiva de derechos y las obligaciones de los Estados en temas particulares (vinculación a conflicto armado, explotación sexual y comercial, presentación de casos específicos al Comité). Se han realizado además dos cumbres mundiales en favor de la infancia en los años 1990 y 2002, en las cuales los Estados se han comprometido a desarrollar acciones y lograr metas específicas en cumplimiento de su obligación de proteger los derechos del niño. En la última cumbre se produjo el documento 'Un mundo justo para los niños' que establece 10 grandes obligaciones para los Estados: Poner a los niños siempre primero; erradicar la pobreza e invertir en la infancia; no permitir que ningún niño quede postergado; cuidar de todos los niños; educar a todos los niños; proteger a los niños de la violencia y la explotación; proteger a los niños de la guerra; luchar contra el VIH/SIDA; escuchar a los niños y asegurar su participación y; proteger la tierra para los niños. Cada uno de estos compromisos se ve expresado en unas metas a cumplir en el siguiente decenio. Igualmente los Estados se comprometen a construir e implementar planes decenales de infancia en los cuales se vean expresados estos compromisos y estas metas.

Por otra parte, la Convención creó el Comité Internacional de Derechos del Niño, al cual todos los Estados están obligados a presentar un informe quinquenal sobre sus avances en el cumplimiento de los derechos y al cual según el último protocolo facultativo se podrán presentar también casos específicos. El Comité en respuesta a los informes presentados, hace recomendaciones a cada uno de los Estados, gran parte de ellas relacionadas con el desarrollo y aplicación de políticas públicas. Por otra parte el Comité ha producido 14 Recomendaciones generales dirigidas a todos los Estados, cada una de las cuáles incluye recomendaciones sobre políticas públicas en diferentes aspectos: Educación, VIH-SIDA, papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, salud y desarrollo de los adolescentes, medidas generales, niños, niñas y adolescentes no

acompañados fuera de su país, primera infancia, protección contra castigos físicos, discapacidad, justicia penal de adolescentes, derechos de niñas, niños y adolescentes indígenas, derecho a ser escuchados y derecho a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

Hoy el marco normativo de los Derechos del Niño comprende tanto la Convención como una serie de desarrollos anteriores y posteriores, dentro de los que se encuentran: Los convenios de La Haya sobre adopciones; los convenios 138 y 182 de la OIT; los protocolos facultativos de la Convención; el protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; las reglas de Beijing para la administración de justicia de menores y las directrices de Riyadh para la prevención de la delincuencia juvenil, entre otros.

A pesar de estos desarrollos, ha persistido la disociación entre el discurso sobre la infancia y la adolescencia (jurídico, político, psicológico, pedagógico, médico) y las condiciones reales de existencia de millones de niños y niñas en todo el mundo. Se sigue manteniendo la situación ya descrita durante toda la modernidad, de la existencia de por lo menos dos infancias: una la infancia ideal, la de la teoría, que se asemeja a la infancia de las clases medias y altas y otra, la infancia que muere por desnutrición, violencia o enfermedades prevenibles, o que apenas sobrevive en los campos y ciudades de los países de África, Asia y América Latina.

Persiste también la fragmentación social en el acceso a servicios que garantizan derechos, los recursos de la familia son los que determinan el grado de acceso a los servicios ofrecidos en el mercado, generándose en los más jóvenes la percepción de que la ciudadanía se ejerce en el consumo. Los estratos altos y en menor grado los medios satisfacen sus necesidades en el mercado y la crianza de los hijos es de carácter privado. La intervención del Estado se concentra en los segmentos de menores ingresos, tanto en “provisión de programas compensatorios destinados a paliar las carencias derivadas de la escasez de recursos”, como por medio de “medidas consistentes en la separación de los niños de su entorno familiar cuando los tribunales y los organismos administrativos

de bienestar infantil determinan que se encuentran en situaciones de alto riesgo”, legitimándose la intervención estatal paternalista y asistencialista en la vida de los sectores populares (Pilotti, 2001, p. 18).

Hoy se están dando dos debates simultáneos en torno a la concepción de la infancia, uno sobre la reconfiguración de la idea de infancia inocente y frágil que se construyó en la modernidad y la pertinencia de los planteamientos científicos y jurídicos que la sustentaron y otro sobre la coherencia y efectividad de los discursos de titularidad de derechos, ante el hecho de que para millones de niños y niñas, su infancia es más una pesadilla llena de carencias y problemas, que la bucólica aventura que propuso Rousseau.

Se cuestiona hoy si la mirada de derechos, con sus tensiones internas entre protección y cuidado y autonomía y libertad, es ‘la nueva y única forma’ de pensar la niñez (Magistris, 2013, p. 19), se cuestiona también la “supuesta eficiencia totalizante y transformadora del discurso de derechos” (Llobet, 2014, p. 212), el cual ha sido criticado por corresponder a una mirada occidental individualista de la infancia y por tanto no representar la diversidad cultural del planeta.

El discurso de los derechos del niño, desde sus componentes jurídico, ético y político, aunque tiene vacíos e inconsistencias, reta hoy a la cultura patriarcal, a las asimétricas relaciones intergeneracionales, a los modelos de democracia restringida predominantes, a los inequitativos modelos económicos vigentes, a la institucionalidad proteccionista, al modelo de escuela tradicional, a la división social del poder en la familia, la escuela y la comunidad, a la concepción de infancia vulnerable e incapaz y a los modelos asistencialistas de política social.

### **2.2.2 El discurso de derechos y las Políticas de infancia y adolescencia**

Antes de los 1990 lo que hoy se llaman políticas públicas de infancia y adolescencia eran acciones sectoriales dirigidas a suplir las que se consideraban

necesidades de los más jóvenes, necesidades pensadas más desde el control social y la reposición futura de la fuerza laboral que desde el desarrollo integral y la inclusión social (Gaitán, 2006a, p. 76).

Unas políticas estaban dirigidas al común de los niños y las niñas (salud, educación, nutrición) con una preferencia por los sectores más vulnerables de la población, y otras estaban dirigidas a niños y niñas que se encontraban en lo que se llamaba en ese momento situaciones irregulares. A esto se sumaba un mosaico de acciones privadas y públicas, dirigidas a paliar problemáticas diversas como el trabajo de ‘menores’, la mejoría de la capacidad productiva de las familias más pobres con hijos pequeños o la recreación de los marginados.

Las relaciones adultos/niños no estaban en la agenda pública, exceptuando la educación a las madres sobre cómo criar mejor a sus hijos. No se hablaba de derechos de niños, niñas y adolescentes sino de obligaciones de los padres (vacunarlos, llevarlos a la escuela, mantenerlos limpios, etc.). Eran políticas sectoriales que no se articulaban entre sí, niños, niñas y adolescentes eran vistos como los pacientes de los servicios de salud, los alumnos de la escuela, los beneficiarios de programas alimentarios y los menores para el sistema de protección y el sistema judicial.

Estas políticas estaban dirigidas a un niño-niña homogéneo, el niño-niña ideal de la modernidad occidental, dependiente de los adultos, objeto de su cuidado y protección y supeditado plenamente a sus padres a quienes debía obediencia y gratitud, y quien no tenía jurídicamente los derechos reconocidos a las personas adultas. En contraste con ese niño-niña ideal, millones de niños y niñas padecían una inhumana explotación laboral, eran víctimas de la esclavitud, el abuso, el maltrato físico, la trata o la vida en la calle, lo que generó una respuesta en la sociedad que llevó a la construcción de la idea de los derechos del niño y a un largo proceso de institucionalización de los mismos.

Se instaura con la Convención de los Derechos del Niño un nuevo discurso sobre los niños y las niñas, sobre su relación con el mundo adulto, con la política, con la

sociedad. Un discurso de igualdad teórica que se viene a contraponer a profundas desigualdades históricas, permitidas y reproducidas desde diferentes discursos de poder. Un lenguaje de derechos, que se viene a contraponer a un lenguaje de deberes y obligaciones. Un lenguaje de autonomía-libertad que se opone a una mirada de dependencia y obediencia. Un lenguaje sobre libertad de expresión que se opone a una mirada de potestad absoluta de los adultos. Un lenguaje de obligaciones no de los niños y niñas, sino de los adultos hacia ellos.

La Convención retoma el discurso de los derechos universales definidos en el marco de los derechos humanos y asume además temas inherentes al discurso moderno sobre la infancia, traídos de la psicología, la pedagogía y la pediatría, estableciendo derechos al bienestar, al desarrollo, a la recreación, a una crianza respetuosa, a la protección integral, los cuales aparecen al lado de derechos económicos sociales y culturales y de derechos civiles y políticos.

Los derechos del niño tienen una diferencia con respecto a los demás derechos humanos en el abordaje del tema de los garantes. En el discurso de los derechos humanos, el Estado es el garante de los derechos, en la Convención y sus desarrollos posteriores, si bien el Estado es el garante principal, se plantea una corresponsabilidad entre Estado, sociedad y familia, lo que implica una forma distinta de mirar las políticas públicas.

Desde esta nueva perspectiva, las llamadas políticas públicas de infancia y adolescencia estarían dirigidas al cumplimiento de las responsabilidades del Estado como garante principal de los derechos del niño, conjugándose aquí los tradicionales papeles del Estado proveedor de prestar asistencia a los afectados por las llamadas patologías sociales y garantizar la realización de ciertos derechos a los que muchas personas no tienen acceso por medio del mercado, con los del Estado regulador que establece reglas de comportamiento sociales individuales y colectivas, los del Estado promotor de transformaciones en la organización de la vida social y familiar y de los

comportamientos ciudadanos y los del Estado rector de políticas públicas que trascienden la acción gubernamental (Guendel, 2002, p. 120).

Son necesarias a partir de la Convención “políticas proactivas, superando la tradicional postura de actuar sólo si emerge un problema. Prevención de los problemas sociales y promoción de la calidad de vida de la infancia constituyen grandes retos políticos del futuro inmediato” (Casas, 1998, p. 111).

Para el desarrollo de estas políticas cobran fuerza los Sistemas de Protección Integral, entendidos como diseños organizacionales y operativos concebidos para la implementación de las políticas. Los Sistemas de Protección Integral son concebidos como mecanismos articuladores de los múltiples programas y acciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes que se realizan desde diferentes sectores y actores sociales. Idealmente estos sistemas abarcarían sistemas tradicionales como los de educación, salud infantil y adolescente, protección, cultura, lo que ha tendido a ocurrir es que incorporan acciones dispersas de protección y se articulan a su vez con los otros sistemas existentes.

Otro aspecto a considerar es el del sentido mismo de las políticas, el cual históricamente se había venido sustentando en el llamado paradigma de la situación irregular, que mira a niños, niñas y adolescentes como objetos de protección, de donde se derivaban políticas voluntaristas, con miradas sectoriales de corto plazo, dirigidas a potenciales beneficiarios pasivos de las mismas, pensadas desde la óptica de que los adultos son quienes saben lo que es necesario para los más jóvenes.

Los cambios en el sentido y los contenidos de las políticas no son fáciles, cuentan con obstáculos políticos, culturales y administrativos, uno de los más importantes es la institucionalidad establecida. La mayor parte de la institucionalidad, tanto gubernamental como no gubernamental, se construyó en torno a una mirada de niños, niñas y adolescentes como objetos de protección, una mirada asistencialista y filantrópica que adoptó la filosofía compensatoria: programas pobres para pobres (Ortiz,

1998, p. 7). Esta institucionalidad ha influido de forma importante en la discusión de las posibles reformas, con frecuencia colocando sus intereses por encima de los de la población a la que dicen proteger, como se vio en Colombia en la discusión en torno al Código de la Infancia y la Adolescencia. Una política pública con perspectiva de derechos del niño, debería tener entonces entre sus prioridades una revisión y transformación de la institucionalidad existente.

Los mayores avances se han dado en torno a aspectos formales de las políticas como el lenguaje que utilizan, han sido más limitados los cambios en los contenidos específicos, persistiendo muchos de los viejos instrumentos, proyectos y programas a los cuales se les han dado nuevas denominaciones acordes con el discurso de derechos (Guendel, 2000, p. 195).

En la discusión sobre las políticas de infancia y adolescencia y el rol de la institucionalidad en ellas, ha jugado un papel importante el discurso experto. Por un lado diferentes áreas del conocimiento se han asumido como responsables únicas de sectores y campos de acción y por otro lado se ha desarrollado una organización de la intervención en los temas de las políticas de infancia y adolescencia cada vez más especializada, llevando a la fragmentación: políticas para niños y niñas con problemas de aprendizaje; políticas para niños y niñas en situación de discapacidad; políticas para niñas y niños maltratados, para niñas y niños abusados, para niños y niñas explotados sexualmente, etc. Esta diversidad y especialización de las intervenciones pensadas desde lo disciplinar está ligada a una mirada que ha sido tradicional en los temas de la infancia que es la de patologizar los problemas, descontextualizándolos de las condiciones sociales y políticas que los generan. Esta mirada que puede tener utilidad para abordar aisladamente cada uno de los problemas, se convierte en un factor de tensión para el planteamiento de políticas poblacionales integrales.

Posterior a la firma de la Convención, aparece un nuevo discurso ‘experto’, no ligado claramente a disciplinas, sino más bien a instituciones como agencias de cooperación, instituciones estatales encargadas de protección y ONG internacionales y

nacionales, este discurso interpreta lo que los derechos quieren decir en la acción política, hace nuevas lecturas sobre los problemas existentes, descalifica el discurso previo, delimita y determina las normas y acciones necesarias y define una terminología a utilizar, instaurando una lectura de lo que deben ser las políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes. Es un discurso con un importante referente jurídico pero que incorpora también elementos de las ciencias políticas y sociales (Llobet, 2006a, p. 18).

Como lo analiza Fraser (1994) el discurso experto se relaciona con la formación profesional de clase, la construcción de instituciones y la manera social de '*resolver problemas*', este discurso se convierte en puente que une a los movimientos sociales con el estado social. El discurso experto traduce las necesidades politizadas en necesidades administrativas, como resultado las necesidades son descontextualizadas y recontextualizadas, despolitizando el discurso. Cuando los discursos de los expertos son institucionalizados en los aparatos del estado, tienden a volverse normalizadores, dirigidos a 'reformular' o, más frecuentemente, a 'estigmatizar' las 'desviaciones' (pp. 25-26).

El discurso sobre derechos del niño llega en un momento en que se debatía en la agenda política mundial el tema de la descentralización. Los actores de las políticas de infancia y adolescencia han coincidido en identificar el ámbito local como el escenario ideal para el desarrollo de políticas que sean culturalmente pertinentes y se adecúen a las necesidades y condiciones particulares (Torres, 2009, p. 82), esto ha coincidido con las políticas de Estado orientadas a descentralizar el manejo de la política social.

Ha ocurrido simultáneamente otro proceso de descentralización en torno a los temas de infancia y adolescencia en los últimos años y es la descentralización de las responsabilidades en la protección y en la prestación de servicios, de una centralidad del Estado en estas políticas, hacia una responsabilidad compartida con las organizaciones de la sociedad civil organizada, la familia, la comunidad y el llamado tercer sector.



Otro debate en torno a las políticas públicas que ha sido relevante en los últimos años y ha atravesado la discusión sobre políticas de infancia y adolescencia es el de universalización-focalización (Bosker, 2005, Forselledo, 2002, Torres, 2009). Desde una perspectiva de derechos del niño se han planteado políticas universales, pero también desde la misma perspectiva se han planteado políticas focalizadas que buscan una discriminación positiva hacia quienes tienen sus derechos más vulnerados, con el planteamiento de que lo universal debe ser la garantía de derechos y que las políticas para lograrlo pueden ser focalizadas.

La institucionalización del discurso de derechos del niño en el marco de la política social ha comprendido entonces diferentes procesos, entre los que están: cambios legislativos, estrategias de difusión del discurso de derechos y de visibilización de los problemas, reformas institucionales, cambios en la gestión y organización del Estado en torno al tema, descentralización de las responsabilidades a las administraciones y actores locales, desarrollo de nuevos programas y estrategias, creación de mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional, creación de instituciones de segundo nivel y desarrollo de sistemas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.

Llobet (2010a, p. 18) señala que detrás de la discusión sobre políticas de infancia y adolescencia no solo están las diferentes interpretaciones del tema de los derechos del niño, sino que se juegan proyectos de reproducción de la sociedad, modos de concebir las relaciones inter-generacionales, decisiones respecto a la distribución de capitales sociales (simbólico, económico, cultural) y construcciones sobre lo que se considera como problemas sociales legítimos.

Sin embargo, el debate desarrollado en torno al tema de políticas públicas de infancia y adolescencia se ha centrado en una perspectiva restringida a las problemáticas del grupo de edad específico. Hay pocos desarrollos en vincular los problemas que afectan a la infancia y la adolescencia con los problemas políticos, sociales y económicos de la sociedad a la que pertenecen estos niños, niñas y adolescentes y en

entender las políticas específicas en el contexto de las políticas sociales y económicas del Estado. Se tiende entonces a naturalizar lo económico y lo social y mirar las políticas específicas desde una perspectiva particular, a despolitizar la discusión. Desde esta posición se corre el riesgo de que las políticas de infancia y adolescencia entren a disputar posicionamiento político y recursos con otros grupos: mujeres, ancianos, indígenas, víctimas de la violencia, perdiéndose entonces la perspectiva de integralidad de los derechos humanos.

### **2.2.3 Las políticas de infancia y adolescencia en América Latina**

#### **2.2.3.1 Siglos XVIII y XIX**

Hacia finales del Siglo XVIII aparece en occidente una concepción de infancia ideal, surgiendo con ello la necesidad de controlar los ‘desvíos’ respecto a este ideal, mediante acciones del Estado (Garrido, 2006, p. 31), surgen entonces acciones dirigidas a focos poblacionales de niños y niñas que se salen del control adulto, estrategias asistenciales de control social (García, 2008, p. 9).

Por otra parte las escuelas caritativas que se habían creado en el siglo XVII se empiezan a extender ampliamente en los países europeos, siendo esta otra intervención central del Estado sobre la infancia. Por ese mismo tiempo los Estados entran a ser en mayor o menor grado, incipientes impulsores de la higiene y la salubridad públicas, con lo que entran entonces a regular las prácticas de cuidado de niños y niñas (Llobet, 2006a, p. 14).

Ocurren en ese periodo varios procesos significativos relacionados con la emergencia de la condición de la infancia en occidente, llamada por algunos ‘particularización de la infancia’: El desarrollo industrial de las sociedades, con la consiguiente división del trabajo (productivo y reproductivo), el tránsito de la noción de casa a familia con sus consecuentes cambios en la organización de la vida cotidiana y

los cambios en las instituciones, especialmente las educativas, en términos de la valorización de la educación y la escolarización de los hijos (Robledo, 2008, p. 8).

Producto de estos cambios se configuran al iniciar el siglo XIX tres campos de intervención del Estado sobre la infancia en occidente: las instituciones para los niños y niñas que son considerados un peligro para la sociedad, las instituciones educativas de caridad, y la intervención en las prácticas de higiene y cuidado a nivel de las familias hechas por la medicina. Estos campos van a constituir de aquí en adelante las principales áreas de política social dirigidas a la infancia y posteriormente a la adolescencia, cuando esta es ‘descubierta’ al iniciarse el siglo XX.

En la América hispana se desarrollan estos tres tipos de instituciones de manera incipiente en la Colonia y posteriormente en los nacientes Estados nacionales. Son políticas asistenciales, dirigidas fundamentalmente a niños y niñas pobres, manejadas en su mayoría por la iglesia, en ocasiones con el apoyo de los Estados. Es de anotar que estas políticas son distintas según el grupo étnico al que pertenezca el niño o niña, no son las mismas para niños blancos que para indígenas o población negra esclava (Ramírez, 1996, pp. 204-210).

En consecuencia, en el continente americano, al lado de la limitada iniciativa estatal se desarrolla una iniciativa privada de carácter religioso que aborda aspectos de nutrición, supervivencia, educación (gotas de leche, ollas infantiles, escuelas de oficios, hospitales de caridad, etc.), así como la atención de los ‘menores peligrosos’ (abandonados o delincuentes), quienes representaban la degradación social y para los cuales funcionaban instituciones como asilos o casas de expósitos (Garrido, 2006, p. 8).

Aparece en nuestro continente desde los orígenes de los Estados modernos la diferenciación entre dos infancias: la ‘legítima’, normal,criable, educable para quién la política social es el acceso a la educación y la higiene; y la infancia anormal, peligrosa, la de los niños y niñas con ausencia de familia o en desamparo económico y moral, para

los cuales la política social es el aislamiento, el castigo, la reeducación (Robledo, 2008, p. 28).

#### **2.2.3.2 Primera mitad el siglo XX**

En la región se producen a principios del siglo XX una serie de movimientos sociales importantes que presionan a los Estados a reconocer como ciudadanos con derechos a los grupos más carenciados y brindarles una serie de ayudas sociales, para lo cual surgen las llamadas Beneficencias, las cuales desarrollan entre otros, programas de nutrición infantil, apoyo a la viudez, educación para las familias y los niños y niñas. Aparecen igualmente los primeros sistemas de seguridad social, los cuales rompen el modelo asistencialista de reciprocidad entre generaciones (Garrido, 2006, p. 9).

La infancia, vista como el sujeto colectivo infantil, pasa a convertirse desde entonces en objeto privilegiado de todos los proyectos de transformación de la sociedad. La construcción de continuidades sociales, culturales y políticas entre generaciones se considera necesaria para determinados proyectos de país, es en la infancia donde se conjugan las mayores esperanzas de progreso y bienestar colectivo (Llobet, 2012, p. 7).

Pero está también la otra cara de la moneda, es en la infancia donde a la vez pueden estar los mayores peligros para el futuro de las naciones y de la humanidad si no se hacen las intervenciones necesarias y no se aplican los correctivos adecuados. Desde esta visión es que se da paso a intervenciones cada vez más fuertes del Estado, tratando de asegurar condiciones higiénicas mínimas, aportes nutricionales adecuados, educación, prevención de la delincuencia y el abandono, etc. Surgen entonces desde la sociedad diferentes cruzadas morales orientadas a garantizar una mejoría en las condiciones de vida de la infancia más pobre, en estas cruzadas se juntan caridad y ciencia, que son dos elementos constitutivos de la intervención a la infancia que van a perdurar a lo largo de todo el siglo XX.

La concepción de infancia ideal, normalizada, correspondía a niños que crecen en el seno de una familia y van a la escuela, instituciones que ejercen control sobre ellos. Pero ocurre que hay muchos niños que no crecen en una familia, o que creciendo en una familia, ésta no cumple las funciones de cuidado y protección por diferentes causas, o que no van a la escuela por su condición de pobreza u otras múltiples razones, estos niños están fuera del control social, se ven como un peligro actual y futuro para la sociedad; a ello se suma que al plantearse modelos de universalización de la escuela, los niños que están por fuera de ella empiezan a verse como un problema. Para todos ellos se desarrolla un sistema tutelar que es heredero de los hospicios y demás instituciones de control y cuidado previamente existentes.

Este sistema tutelar que se va desarrollando progresivamente con ritmos diferentes en cada uno de los países se encarga de los niños abandonados por sus padres, los niños en situación de orfandad, los niños con problemas de conducta, los vagabundos y los que han infringido la ley. Constituye lo que más adelante se va a denominar ‘situación irregular’.

El sistema tutelar surge en el contexto de una mirada de determinismo social que imperaba en las primeras décadas del siglo XX, estos niños que sumaban pobreza y abandono o vagancia, se veían como un peligro actual y futuro para la sociedad y por eso la intervención era de tipo disciplinario y policial y estaba dirigida a corregir las taras morales que se consideraba tenían. Se veían como ‘enemigos’, dada la creencia de que con el tiempo ellos responderían con odio contra la sociedad (Farías, 2002, p. 195).

En la primera mitad del siglo XX en América Latina se mantienen tres campos centrales de la política social dirigida a la infancia, con algunas variaciones respecto al siglo XIX: Las instituciones tutelares para los niños que se salen del patrón de normalidad establecido (ya no solo los abandonados y los infractores), las instituciones educativas públicas o apoyadas por el Estado que se empiezan a plantear como universales y que desarrollan nuevos modelos pedagógicos y las instituciones de salud,

las cuales tienen una preocupación centrada en la enfermedad y la muerte infantil; a esto se suman instituciones que intervienen sobre la nutrición y la higiene infantil.

En esta primera mitad de siglo, la iglesia con un modelo asistencialista y patriarcal sigue jugando un papel importante en las políticas sociales dirigidas a la infancia en América Latina. Se asoma en este periodo, con mayor o menor fuerza según el país, un modelo asistencialista estatal que no difiere mucho en su concepción del modelo manejado por la iglesia, un porcentaje importante de los programas financiados por el Estado son atendidos por la iglesia (Alzate, 2003, p. 209). Aparece además un nuevo actor que son las organizaciones filantrópicas laicas, son organizaciones de protección y beneficencia, algunas de las cuales cuestionan los modelos asistencialistas tradicionales, estas organizaciones cumplan un papel importante en los países más ricos, una de ellas, Save the Children, se constituye en la primera asociación internacional de incidencia política que reúne a varias organizaciones de ayuda a la infancia y es la promotora de la declaración de Ginebra de los Derechos del Niño, expedida por la Asamblea General de la Liga de las Naciones en 1924.

Se desarrolla durante esta mitad de siglo el discurso técnico científico sobre la infancia alimentado por las cuatro disciplinas descritas (pedagogía, psicología, pediatría y derecho de menores), estos saberes coinciden en la normatización y la normalización de la vida de los niños, generando una nueva visión sobre la infancia, que va a atravesar todo el siglo XX, basada en una ‘normalidad’ que como lo plantea Foucault, se ajusta a la libertad y la moral burguesas. Se patologizan las situaciones que se salen de esa normalidad y se legitima entonces la intervención en la vida de las familias, particularmente las más pobres, para evitar los problemas físicos, morales y sexuales de la niñez y del futuro adulto, igualmente se justifica la intervención sobre los mismos niños y niñas para tratar sus desviaciones.

### **2.2.3.3 De 1950 a 1990**

La segunda mitad del siglo XX se inicia en América Latina con unas políticas sociales para la infancia que alcanzan bajos niveles de cobertura y con millones de niños y niñas en condiciones críticas de nutrición y salud, sin acceso a educación ni a servicios sanitarios, con un sistema tutelar en consolidación que se encarga de intentar reparar lo que Estado y familias no han hecho oportunamente.

A nivel internacional se retoma después de la guerra la temática de garantizar a niños y niñas unos derechos fundamentales, el Consejo Económico y Social de la ONU ratifica en 1948 la Declaración de Ginebra en una versión revisada con muy pocas modificaciones respecto a la declaración original. Se expide en ese mismo año la Declaración Universal de los Derechos Humanos, abriéndose entonces un debate sobre si hacía falta una declaración específica sobre derechos de los niños o si éstos, ya estaban incluidos en la Declaración de Derechos Humanos. Finalmente, el 20 de noviembre de 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprueba una Declaración ampliada de diez artículos sobre los derechos del niño, en la que se plantea que “el niño sin ninguna distinción o discriminación gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal. Así como en condiciones de libertad y dignidad.” La declaración explicita los derechos a un nombre y una nacionalidad; a alimentación, vivienda recreo y servicios médicos adecuados; a crecer en un ambiente de afecto y seguridad moral y material; a educación primaria gratuita y obligatoria; a tratamiento educación y cuidados especiales si tiene una discapacidad; a ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación y a protección contra la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole.

Se crean después de la segunda guerra mundial una serie de agencias de Naciones Unidas como UNICEF, UNESCO, OPS, FAO, entre otras que se encargan tanto de prestar ayuda directa como de apoyar a los Estados y de promover que ellos desarrollen políticas y acciones orientadas a la nutrición, educación, cuidado de la salud y protección de la infancia. Estas entidades de cooperación van a jugar de aquí en

adelante un papel importante en todos los países y en particular en América Latina en la promoción y apoyo a políticas sociales dirigidas a la niñez. La mirada de estas organizaciones es inicialmente muy asistencial, asistencialismo que si bien persiste hasta hoy se ha ido complementando con otros enfoques.

En América Latina los Estados fortalecen su papel como gestores de la higiene y salubridad públicas, emprenden campañas de educación ciudadana en temas como la nutrición infantil, la potabilización del agua, la higiene personal, la prevención de las enfermedades, se desarrolla la vacunación masiva, se extienden los servicios de atención en salud a poblaciones pequeñas y barrios periféricos. Ante la vinculación progresiva de la mujer al mercado laboral, se empieza a hablar de alternativas para la educación y el cuidado de los más pequeños, aparecen iniciativas privadas y públicas para el cuidado de estos niños que se van posteriormente consolidando en todo un sistema de atención a la primera infancia. Se extiende la educación primaria por zonas rurales y urbanas e igualmente se consolida la educación secundaria pública.

En la segunda mitad del siglo entran progresivamente en la discusión pública en la región nuevas temáticas relacionadas con la infancia, como son los niños de la calle, las adopciones nacionales e internacionales, el trabajo infantil, la atención de los niños con discapacidad, el maltrato, el abuso sexual y el consumo de sustancias psicoactivas, en lo que se ha llamado visibilización de los problemas de la infancia, que consiste en que temas o problemas que no eran reconocidos por la opinión pública y los gobernantes entran a ser parte de la agenda pública. Ahora, que temas de la infancia entren en la discusión, no quiere decir que tengan un lugar relevante en la política social, en general, estos temas ocuparon siempre un lugar secundario en las prioridades de los gobiernos de la región a lo largo del siglo XX.

Las acciones del Estado frente a la llamada infancia en ‘situación irregular’, entendiendo como tal aquella que puede ser tutelada, judicializada, apropiada y adoptada (Villalta, 2010a, p. 9), siguió siendo un aspecto secundario en las políticas públicas, con acciones puntuales al margen de los sectores de salud y educación, que



contaban con recursos limitados y en las cuales seguía predominando el criterio de beneficencia, dentro del cual las llamadas primeras damas ejercían un liderazgo desde una mirada caritativa.

Progresivamente los sistemas tutelares van ampliando su cobertura a las nuevas problemáticas de la infancia, las intervenciones jurídico-burocráticas del Estado se especializan, poniendo énfasis en el desarrollo de acciones específicas hacia el grupo-objetivo delimitado, sean los niños de la calle, los abandonados, los infractores. La atención que se da a los mismos sigue siendo orientada por una mirada médico-psicológica de patologización de los problemas sociales, complementada con una mirada jurídica.

Un rango etario que empieza a hacerse visible en la discusión pública es la adolescencia, se le ve como un grupo problema a raíz de fenómenos como la delincuencia o la rebeldía juvenil, se problematizan también el inicio sexual temprano, el consumo de alcohol, cigarrillo y otros psicoactivos, el embarazo adolescente, la violencia juvenil, entre otros. Se desarrollan programas de formación para el trabajo, prevención de la violencia y el consumo de psicoactivos y educación sexual, se extiende la educación secundaria, técnica y universitaria.

Emerge una figura que será fundamental en el sistema tutelar, los jueces de menores, quienes desde prácticas penal-tutelares buscarán resolver con una mirada paternal las deficiencias de los sistemas de protección social, abriendo en muchos casos la posibilidad de una intervención ilimitada desde el Estado sobre sus vidas, en particular la de aquellos ‘menores’ considerados abandonados o potencialmente peligrosos para la sociedad. (García Méndez, 1993, p. 37). Se consolidan las correccionales de menores, como la política del Estado ante el fenómeno de la delincuencia juvenil.

Se empieza a utilizar ampliamente la categoría riesgo, en el sentido de peligro, para referirse a fenómenos sociales. Como dice Douglas (1992) “Las instituciones

utilizan el riesgo para controlar las incertidumbres respecto de la conducta humana, para reforzar normas y para facilitar la coordinación” (p. 143). El riesgo se convierte en una categoría importante en el sistema tutelar, que amplía su campo de intervención y justifica su intervención más temprana ante los que se consideran contextos sociales peligrosos para niños, niñas y adolescentes. El riesgo social y económico, en el cual viven la mayor parte de niños, niñas y adolescentes de la región, se convierte en una forma de invisibilizar el carácter estructural de los problemas económicos y sociales, lo que ha llevado a lo que García (1993, p. 35) ha denominado la ‘criminalización de la pobreza’.

Además de los saberes mencionados: pedagógicos, psicológicos, médicos, jurídicos, hay otros saberes que se van incorporando en las iniciativas y programas públicos y privados dirigidos a la infancia y la adolescencia, provienen de la economía, la antropología, la sociología y las ciencias políticas. Son conocimientos producidos en Norteamérica y Europa que son adoptados sin mayor crítica en el contexto latinoamericano, donde circulan más como discursos estratégicos, que como discursos académicos (Robledo, 2008, p. 7).

Otro cambio importante que ocurre en la región es el desarrollo de una institucionalidad pública dedicada a la protección de la infancia y la adolescencia, en el caso de Colombia, se crea en 1968 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual asume programas de nutrición, cuidado de la primera infancia e instituciones de protección, como casas de adopción, centros de reclusión y centros para niños de calle.

La iglesia va perdiendo gradualmente su papel central en la atención de niñas, niños y adolescentes en ‘situación irregular’, a la vez va creciendo el papel de la filantropía laica. Hacia la década de los 70 aparecen las llamadas ONG, las cuales surgen dentro de los nuevos movimientos sociales y como una alternativa a la ineficiencia o inacción del Estado ante los problemas de la infancia y la adolescencia, se constituyen más en organismos antigubernamentales que en organismos no gubernamentales (Lauraga, 1999, p. 10). Estas organizaciones van a jugar de aquí en

adelante un papel relevante en las políticas para la infancia y la adolescencia, con el tiempo muchas de ellas evolucionarán hacia lo que hoy se llama el tercer sector.

A partir de los 60, comienza la lenta pero inexorable crisis fiscal de los Estados latinoamericanos, los presupuestos de los programas para la infancia son los primeros en sufrir cortes significativos (Alzate, 2003, p. 210).

#### **2.2.3.4 De 1990 a 2010**

La Convención Internacional resulta al mismo tiempo causa y consecuencia del agotamiento de las formas tradicionales de lo político (García Méndez, 1998, p. 91).

La Convención de los Derechos del Niño y de la Niña juega un papel de bisagra entre esos dos modelos de intervención (Alonso y Bifarello, 2003, p. 5).

La Convención se constituye en un punto de inflexión para los Estados en la forma en que venían mirando sus responsabilidades frente a la infancia y la adolescencia, haciendo visibles ante estos sus obligaciones respecto a los menores de 18 años, así como las múltiples violaciones a los derechos que ocurren cotidianamente. Para el caso de Latinoamérica lo que se evidencia con la llegada de la Convención es que si bien hay algunos avances en educación y salud, una parte importante de niños, niñas y adolescentes viven en condiciones de pobreza o miseria y les son vulnerados muchos de sus derechos.

Para inicios de los años 90, la mayor parte de los Estados latinoamericanos no habían incorporado en su legislación ni en su vida política los derechos humanos acordados desde hace más de 40 años. Se habían logrado como lo afirma Roth (2006, pp. 156-157) para el caso de los derechos humanos en Colombia, algunos cambios en elementos periféricos pero no en el núcleo duro de las políticas. El discurso de los derechos que circulaba en la región se refería fundamentalmente a derechos civiles y políticos, los cuales habían sido abiertamente vulnerados por las dictaduras y en muchos

casos por los gobiernos democráticamente elegidos, convirtiéndose la lucha por los derechos en una causa política; los derechos económicos sociales y culturales que constituyen parte importante de la Convención, no estaban en la agenda política de los Estados, aunque si eran motivo de luchas sociales y políticas.

Se estaba además en el momento en un proceso de reformas neoliberales que incluían la disminución del tamaño del Estado, la disminución y focalización del gasto social y el cambio a modelos de gestión propios del mercado, dentro de los cuales cualquier derecho o necesidad podía ser aplazado con el fin de lograr el crecimiento económico que aparecía como el fin central del Estado. Estos planteamientos entran en contradicción con una mirada universalista y garantista como la que propone la Convención, que requeriría para su aplicación Estados con un importante compromiso social.

Es por esta disociación con las políticas económicas y con las realidades socioeconómicas y culturales que Pilotti (2001, p. 8) afirma que la llegada de la Convención a América Latina es la circulación de un texto sin su contexto. Se presenta la paradoja mencionada por Serdeña, Oblitas y Parra (2012, p. 1) de que la política social para la infancia y la adolescencia basada en principios y supuestos de la doctrina de situación irregular se formula y aplica en un contexto económico expansivo y la política social para la infancia y la adolescencia con un enfoque basado en la doctrina de protección integral se formula y aplica en un contexto recesivo, presentándose entonces un desfase entre las políticas económicas y las políticas sociales de infancia y adolescencia.

Como ya se dijo, para aplicar lo establecido en la Convención se necesitaba desarrollar por lo menos cuatro estrategias complementarias: Reformas jurídicas, reformas políticas y económicas, transformación social y cultural y desarrollo de políticas públicas, dado que la Convención, como afirma Cussiánovich (2012) es “Un acto jurídico que toma su razón de legitimidad desde lo extrajurídico” (p. 18).

Las reformas jurídicas han sido graduales en la región, se ha ido logrando en los 26 años posteriores a la firma de la Convención una adaptación de las leyes nacionales a la misma, si bien no se han transformado algunas estructuras jurídicas como los Códigos Civiles y Penales, ni tampoco se ha transformado la estructura del Estado. Los cambios que se han producido, si bien mantienen algunas líneas de continuidad con la legislación tradicional (Roigé, 2010), generan un nuevo marco legal más proclive a la garantía de los derechos.

Ahora bien, como lo expresa Pilotti (2001), en la región se tiende a “sobrestimar el papel de las leyes como instrumentos de cambio social, disociando el discurso de los derechos humanos de la realidad socioeconómica y cultural en la que se manifiestan las injusticias que afectan a la infancia”, las normas sobre la igualdad si bien “son políticamente importantes dado que permiten combatir la discriminación, afirmar la individualidad y poner límites al poder, son insuficientes para resolver por sí solas la variedad de formas que adquiere la desigualdad en la realidad social”, si se desconoce esto hay el riesgo de “una formalización excesiva de los derechos, aislándolos de las estructuras sociales en que existen y cobran sentido, dificultando el pasaje desde lo universal hacia lo social, histórico y contingente” (p. 11).

Se promovió en la región, por parte de organizaciones no gubernamentales, quienes constituyeron un importante movimiento social en torno al tema, una transformación social y cultural que buscaba llevar a que niñas, niños y adolescentes fueran reconocidos como sujetos de derecho y como personas validadas para participar e intervenir en los asuntos familiares, comunitarios e institucionales (Cussiánovich, 2010, p. 424). Los Estados por su parte hicieron tímidos intentos de transformación de la mirada de la infancia y la adolescencia a nivel de la población y muchos más limitados esfuerzos en la transformación cultural de los propios funcionarios públicos.

Bárceñas (2012, pp. 25-26) encuentra en su investigación que este importante esfuerzo intelectual de difusión del nuevo paradigma socio-jurídico y de transformación legislativa y administrativa de los Estados latinoamericanos, fue decayendo ante el hecho de la persistencia de agudas brechas entre la cruda realidad de la infancia y los

marcos normativos creados para cerrar estas brechas. El optimismo inicial en el surgimiento de una nueva era para la infancia dio paso a un nuevo momento de relativo escepticismo.

Pilotti (2001) caracteriza este proceso como “un proceso dialéctico de avances y retrocesos producto de la desigual penetración de los principios de la Convención en diversos ámbitos institucionales y culturales” (p. 12), dado que las acciones administrativas y programas institucionales que se desarrollaron respondían tanto a las disposiciones normativas como a una variedad de factores estructurales y coyunturales, que incluían resistencias corporativas al cambio. Las leyes “no pueden considerarse como factores causales directos de cambios sociales concretos, sino más bien como elementos precursores que impulsan una dinámica de interacciones, a menudo conflictivas, cuyo desenlace es abierto y ambivalente” (p. 12), dada la diversidad de instituciones actores e intereses que intervienen en su ejecución. Bárcenas (2012, pp. 303-328) caracteriza cuatro tipos de resistencias a la implementación del nuevo marco normativo: resistencias políticas, resistencias económicas, resistencias culturales y resistencias epistemológicas.

Las reformas políticas y económicas garantistas de los derechos no estaban en ese momento en la agenda de los gobernantes, quienes estaban preocupados por aplicar en sus países el llamado consenso de Washington (reducción y focalización del gasto público, reducción del tamaño del Estado, privatización del Estado, prestación de servicios sociales por el mercado, reducción del déficit fiscal, liberalización comercial y financiera), como resultado del cual se promovieron medidas económicas que aumentaron la desigualdad y afectaron negativamente la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Los Estados en cumplimiento de los compromisos que firmaron en la primera Cumbre mundial a favor de la infancia realizada en 1990, construyeron en el primer quinquenio de los 90 los llamados Programas Nacionales de Acción en Favor de la Infancia, los cuales fueron más un listado de intenciones que la expresión de una política

pública efectiva. Se realizaron además múltiples reuniones regionales (latinoamericanas e iberoamericanas) en las que los Estados firmaron compromisos de desarrollar acciones específicas de garantía de derechos. Dentro de estas cumbres hay una que aborda específicamente el tema de la política social para la infancia, es la V Reunión Ministerial Americana sobre Infancia y Política Social realizada en Jamaica de Octubre de 2001 con motivo de los 10 años de la Cumbre mundial a favor de la infancia, allí se revisan las políticas públicas de salud, nutrición, educación, VIH-SIDA y participación de niñas, niños y adolescentes y se hace un llamado a fortalecer políticas de infancia y adolescencia en la región.

Situación similar se repite a partir de los compromisos que se adquieren en la Sesión especial a favor de la infancia de Naciones Unidas, realizada en el año 2001, los Estados construyen a partir del 2002 los Planes Decenales de Infancia y Adolescencia, en los cuales se establecen líneas de base, metas a 10 años, acciones y responsables de la garantía de los diferentes derechos establecidos en la Convención. Como en ocasiones anteriores, estos planes quedaron como una intención que no se realizó por falta de voluntad política.

En todo este proceso, va creciendo cada vez más un consenso teórico entre los diferentes actores sociales, públicos y privados, que se mueven en torno a los derechos de niños, niñas y adolescentes, en que para que los derechos no se queden en un discurso vacío es necesario desarrollar políticas públicas integrales de infancia y adolescencia. Inicialmente se plantean como políticas nacionales, posteriormente se propone que estas políticas tengan su expresión en los diferentes niveles geopolíticos: nación, departamento o estado y municipio.

Este desarrollo de políticas públicas se ha pretendido que sea aséptico políticamente, sin transformar ni los discursos, ni los objetivos de las grandes políticas sociales. Partiendo de planteamientos y acciones de política que responden a las llamadas teorías intermedias o de alcance medio, ligadas al diseño e implementación de políticas cercanas a los hechos empíricos y el tratamiento de aspectos delimitados de los

fenómenos sociales, como serían las acciones de protección de la infancia y la adolescencia, sin tocar la estructura del Estado ni abordar las grandes teorías de la sociedad y el Estado (Torres, 2009, p. 89).

Se proponen políticas de contención “...hay una perspectiva estratégica, cuya finalidad es no tanto resolver el problema desde la raíz, sino, más bien, hacer que el problema mismo, utilizando oportunos correctivos e instrumentos de contención, resulte compatible con determinados equilibrios sociales y, por ende, no amenazante para el orden establecido y, consiguientemente, para los intereses dominantes” (Scibotto, 2009, p. 32).

En este enfoque de políticas de infancia en el que se tratan de insertar éstas en los modelos políticos y económicos existentes, sin cuestionarlos ni confrontarlos, ha jugado un papel importante la cooperación internacional, tanto de entidades de Naciones Unidas, como de ONG internacionales, las cuales han desarrollado un discurso de derechos del niño, que no confronta necesariamente la perspectiva de los gobiernos frente a los derechos humanos ni a la justicia social, sino que apela a un nuevo asistencialismo que promueve acceso a servicios que directa o indirectamente contribuyen a garantizar derechos.

Esta falta de vinculación de las políticas y programas sociales con la desigualdad produce además un efecto de despolitización de las necesidades que se obtiene al tratar a los problemas de justicia como problemas de individuos, a través de la patologización de los mismos como resultado de su tratamiento vía un ‘discurso experto’ (Magistris, 2013, p. 17).

El surgimiento de nuevas obligaciones para los Estados, en medio de un modelo de desmonte del Estado benefactor, llevó en este periodo el fortalecimiento del llamado tercer sector como prestador de servicios a niños, niñas y adolescentes. Las ONG de los 70, alternativas al Estado, se transformaron en contratistas del mismo, con lo que entraron a jugar un papel importante no solo como operadores, sino como hacedores de



políticas públicas. En muchos espacios aparecen estas organizaciones como la voz que defiende a niños, niñas y adolescentes y en ocasiones también como la voz de ellos y ellas.

Miradas alternativas al accionar del Estado, continúan hoy exigiendo como hace 26 años (García, 1989, p. 10), la garantía efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como la descentralización democrática y el rechazo a las formas tradicionales de institucionalización, lo que evidencia que los cambios han sido más retóricos que reales, lo que Sánchez (2009) ha llamado ‘vulgarización retórica del discurso de los derechos’ (p. 43).

Se presenta entonces la paradoja que plantea De Dinechin (2009) “Los derechos de los niños convierten en aceptable una situación que de hecho no lo es” al ser considerados por la ideología dominante como “derechos utópicos que prometen a la infancia de todo un continente un mundo mejor, pero más tarde” (p.38), ocultando las inaceptables situaciones de vulneración de derechos que continúan ocurriendo, dada la persistencia de “modos de vida que reproducen condiciones del momento previo a la instauración de sus derechos” (Luciani, 2010, p. 895).

#### **2.2.4 Políticas para la infancia y la adolescencia en Colombia**

En Colombia, al igual que en el resto del continente, los tres campos centrales de intervención del Estado relacionados con la infancia y la adolescencia, han sido: la educación, las acciones en salud y nutrición y las instituciones para situaciones de carencias sociales y familiares (descuido, abandono) y para los infractores de la ley.

Dentro de estos campos de intervención, el de la atención a la niñez y adolescencia descuidada o abandonada, ha ocupado históricamente un lugar secundario en las políticas sociales, siendo objeto durante varios siglos de un asistencialismo religioso que transitó progresivamente en el siglo XX a un asistencialismo estatal,

apoyado en la última mitad del siglo por una filantropía laica que se constituyó como alternativa al Estado y que terminó trabajando articulada con este.

Si bien la Ley 98 de 1920 creó las Casas Especiales y los Juzgados de Menores, solo es hasta 1946 cuando se crea el Consejo Nacional y los Consejos Departamentales de Protección (Ley 83 de 1946), que se puede evidenciar una preocupación estatal por la niñez y adolescencia abandonada y en peligro, aunque el grueso de la ley se refiere a los menores de edad que habían infringido la ley. En 1964 se crea la división de menores del Ministerio de Justicia y el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia que reemplazó al Consejo Nacional de Protección Infantil, adscrito al Ministerio de Justicia. Se evidencia en estas leyes la tensión entre si el objetivo central es proteger a los ‘menores’, o proteger a la sociedad de los ‘menores’ peligrosos.

En 1968 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como único órgano a nivel nacional encargado de “proveer la protección al menor y en general al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas” (Ley 75 de 1968, Art. 3); asumiendo las funciones que le correspondían al Consejo Colombiano de Protección Social al Menor y de la Familia y al Instituto Nacional de Nutrición (creado por la Ley 44 de 1947). El Instituto se constituye como órgano coordinador de la actuación de todas las entidades del Estado en lo que se refiere al bienestar material y desarrollo físico y mental de los niños además del “mejoramiento moral de los núcleos *familiares*.” Se establecieron para el ICBF las siguientes funciones (Ley 75 de 1968, Art. 53):

- a) “Dictar las normas conforme a las cuales deberá adelantarse la actividad enderezada al logro de aquellos fines, coordinando debidamente su acción con la de los otros organismos públicos y privados, tanto en lo que concierne al bienestar material como al desarrollo físico y mental de los niños y el mejoramiento moral de los núcleos familiares;
- b) Asistir al Presidente de la República en la inspección y vigilancia de que trata el ordinal 19 del artículo 120 de la Constitución sobre las instituciones de

utilidad común que tengan como objetivo la protección de la familia y de los menores;

c) Recibir y distribuir los recursos y auxilios que se incluyan en el presupuesto nacional con destino a entidades oficiales o particulares que se ocupen de programas de bienestar social del menor y de la familia e inspeccionar la inversión de los mismos;

d) Promover la formación, en el país y en el exterior, de personal especializado en el manejo de establecimientos de asistencia infantil y de rehabilitación de menores, lo mismo que celebrar contratos de prestación de servicios con instituciones internacionales, fundaciones privadas, congregaciones religiosas u organizaciones de voluntariado social para el manejo científico y administrativo de las campañas y de los establecimientos destinados a la protección del menor y al bienestar familiar;

e) Crear establecimientos especializados en el manejo y tratamiento de los niños afectados por retardo en su desarrollo mental y establecimientos de rehabilitación de menores, lo mismo que auxiliar técnica y económicamente a los que de esta naturaleza existen ya en el país y dirigir y administrar los de propiedad nacional que hoy funcionan;

f) Fundar, dirigir y administrar en distintas partes del territorio nacional centros pilotos de bienestar familiar y protección de los menores, con el objeto de investigar la mejor manera de coordinar la acción de los establecimientos públicos y privados en lo tocante a la salud, educación y rehabilitación de los menores, la vinculación de los grupos comunitarios a la protección de la familia y del niño y el ejercicio de la acción tutelar del Estado sobre los menores;

g) Formular y dirigir la ejecución de programas de prevención de estados antisociales en la población juvenil y de protección de la mujer;

h) Crear los cargos necesarios de defensor de menores y designar las personas que deben desempeñarlos;

i) Promover la formación de personal especializado para el ejercicio de los cargos de juez y de defensor de menores;

- j) Formular ante las autoridades competentes quejas contra los jueces de menores por negligencia o culpa en el ejercicio de sus funciones;
- k) Colaborar en la preparación de los reglamentos que fijen las funciones de la Policía Nacional con respecto a la protección infantil, y, llegado el caso, en la de los que creen la policía especial de protección infantil;
- l) Preparar para la aprobación del gobierno proyectos referentes a las normas reglamentarias de las disposiciones legales sobre guarda de menores...”

Con el surgimiento del ICBF se da un salto significativo en el desarrollo de políticas para la infancia y la adolescencia, el Instituto entra a manejar temas de nutrición, protección, prevención y atención a discapacidad, a los que se les añadirá posteriormente la atención a la primera infancia, constituyéndose en la práctica en la institución líder de dichas políticas y en un referente de lo que más adelante se definirán como políticas integrales.

En 1979 se creó el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), por medio de Ley 7, la cual incorpora un nuevo discurso de la responsabilidad del Estado en la protección a los derechos de la niñez, estableciendo que el Bienestar Familiar es un servicio público a cargo del Estado que se presta en todo el territorio nacional a través de organismos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales y municipales integrados y coordinados por el ICBF.

El SNBF quedó conformado por el Ministerio de Salud, el ICBF y los servicios regionales y municipales, que se prestaban a través de los organismos de Bienestar y asistencia social que recibían esta función por delegación. Se le establecieron como fines:

- a) Promover la integración y realización armónica de la familia; b) Proteger al menor y garantizar los derechos de la niñez; y c) Vincular el mayor número de personas y coordinar las entidades estatales competentes en el manejo de los

problemas de la familia y del menor, al propósito de elevar el nivel de vida de nuestra sociedad. (Ley 7 de 1979).

Con la creación del SNBF, se avanza en la idea de integrar servicios para proteger a la infancia y la adolescencia y en la idea de que esos servicios deben articularse en los niveles regionales y municipales. Si bien el SNBF no ha funcionado como un sistema articulado en los años siguientes, se creó una figura jurídica que sentó un precedente para futuras transformaciones.

Con esta nueva institucionalidad, que se suma a la creación en el Ministerio de Salud de una división materno-infantil y a la consolidación de políticas educativas dirigidas a la universalización de la educación primaria y la extensión de la secundaria, se fortalecen a partir de los 70 un conjunto de programas orientados a garantizar servicios básicos de educación, alimentación y salud a la infancia, al tiempo que se desarrollan otros programas dirigidos a atender a la población infantil en situaciones de desprotección o vulnerabilidad social (Torrado, Rojas y Durán, 2006, p. 18).

En 1979 se expide la “Política nacional de atención al menor”. En los Planes de Desarrollo de los gobiernos posteriores, empiezan a aparecer la infancia y la adolescencia como objeto de la política nacional.

En 1989 se emite el Código del Menor, el cual retoma elementos de la llamada doctrina de la situación irregular, pero a la vez incorpora aspectos de la discusión mundial sobre el nuevo paradigma de derechos del niño. El Código crea una nueva institucionalidad en protección de carácter municipal que son las comisarías de familia.

Al finalizar la década de los 80 Colombia firma la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual ratifica en 1991. En 1991 el gobierno colombiano asiste a la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia, comprometiéndose a formular un Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia, lo cual se hace en 1992, en dicho Programa se definieron acciones a desarrollar desde una perspectiva multisectorial para lograr el

cumplimiento de las metas nacionales derivadas de los compromisos adquiridos por el país en la Cumbre Mundial, como ocurrió en otros países de la región, estos programas no pasaron de su formulación.

En 1991 con la firma de una nueva Constitución el país se define como un Estado social de derecho, incorpora a la legislación interna los pactos de derechos humanos, prioriza y protege el gasto social y crea la Defensoría del Pueblo, encargada de promover y vigilar el respeto a los derechos individuales y colectivos. En su artículo 44 la Constitución incorpora los contenidos de la Convención sobre los Derechos del Niño. En 1991 se creó la Procuraduría delegada para la defensa del menor y la familia para velar por el cumplimiento de los deberes por parte de las autoridades encargadas de la protección de los niños y la familia.

Lo paradójico del momento, es que el país incorpora a su marco constitucional el discurso de derechos, al tiempo que consolida políticas neoliberales que restringen el tamaño y las responsabilidades del Estado, liquidando la idea de transformarse en un Estado de bienestar, que había sido el discurso desde el cual se plantearon parte importante de las políticas sociales en años previos.

A mediados de los 90 se emite el primer documento CONPES<sup>2</sup> de política de infancia el cual plantea una perspectiva de derechos, centrada en el desarrollo humano, política que ubica responsabilidades específicas en el tema de los diferentes sectores responsables. Simultáneamente se firma el llamado Pacto nacional por la infancia, posterior al cual se promueven los Pactos regionales o locales y se crea una oficina en la Vicepresidencia de la República responsable del tema. Los Pactos pretendían lograr la capacitación de la población en los derechos del niño y desarrollar planes de acción a favor de la infancia en los niveles nacional, departamental y municipal para multiplicar esfuerzos de inversión y programación y garantizar la permanencia y la continuidad de los programas dirigidos a la niñez. Estos esfuerzos normativos igualmente no fueron más allá de su formulación.

---

<sup>2</sup> Documento de política económica y social generado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social

En el año 1995, se formula el primer Plan nacional de acción para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador, con el apoyo de la oficina IPEC de la OIT y a la vez se crea el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador. El Plan se ejecutó entre los años 1995 y 1998. En el año 1999 se formuló el segundo Plan Nacional 1999-2002 y se inició su implementación. En 1997 con el liderazgo del ICBF se formula el Plan de Acción en favor de los Derechos de la Infancia Explotada Sexualmente y contra la Explotación Sexual Infantil, el cual no llegó a ser implementado.

Con la formulación de políticas y planes orientados a temáticas específicas se consolida una estrategia de intervención ante los problemas que afectan a la infancia y la adolescencia, dirigida a intervenir sobre determinadas vulneraciones de derechos, que por una u otra circunstancia se inscriben en la agenda pública.

La década de los 90 transcurre entonces entre un cambio discursivo en algunos funcionarios del Estado y en un sector limitado de la opinión, así como en algunos documentos públicos, al tiempo con avances en educación y salud producto de políticas sectoriales, la visibilización de varias situaciones de vulneración de derechos y el planteamiento de acciones frente a ellas, si bien las situaciones de vulneración no cambiaron sustancialmente. No se lograron modificar en la década la legislación y la institucionalidad establecidas. En el país ocurre lo descrito por Bustelo (1999) para América Latina:

Existe un creciente contraste entre el ritual declarativo y el hecho de que las propuestas no se traducen en compromisos, programas y medidas políticas de acción concreta que lleguen a los sectores más pobres. Ni existen las instituciones necesarias para hacer exigible lo que se compromete en las declaraciones (p. 19).

A finales de la década se emite el Decreto 1137 de 1999 que organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, reiterando que el bienestar familiar es un servicio público que debe ser prestado por el Sistema, es decir por todas las entidades tanto públicas como privadas que lo conforman. El Decreto establece que el Sistema se encuentra constituido por el Ministerio de Salud, los departamentos, distritos y municipios, las comunidades organizadas y los particulares, además de todas las instituciones o entidades tanto públicas como privadas, que por razón de sus funciones contribuyan a la garantía o prestación directa o indirecta del servicio de bienestar familiar y que el ICBF tiene el carácter de coordinador e integrador del sistema.

El SNBF se organiza en tres niveles: Nacional, regional y municipal, con funciones y responsables en cada uno de estos niveles. Se establecen las siguientes responsabilidades:

Corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la formulación de la política sobre infancia y niñez, a los departamentos el ajuste de los lineamientos nacionales a las condiciones de su jurisdicción, la coordinación y control del cumplimiento de la misma en los municipios de su ámbito territorial; y a los municipios la elaboración y ejecución de planes y programas de carácter local. Los distritos conocen de las competencias departamentales en lo pertinente y de las inherentes al ámbito local (Decreto 1137 de 1999, Art. 8).

Se crearon con este Decreto los consejos o comités departamentales y municipales para la política social, bajo la responsabilidad del gobernador(a) y del alcalde o alcaldesa respectivamente. Estos Comités se deberán encargar de las políticas de infancia y familia en el respectivo nivel territorial.

Esta reorganización del SNBF, fortaleció el rol de los niveles departamental y municipal dentro del mismo, plasmando uno de los puntos que había sido debatido durante los 90, y es que las políticas para la infancia y la adolescencia tienen su principal expresión en los niveles locales. Igualmente incorpora dentro de las políticas



públicas de protección a las instituciones privadas que actúan en el mismo, así como a las comunidades, con lo que se replantea el papel del sector privado, abriendo la puerta a la cogestión de este con el Estado.

Empieza entonces la década del 2000 con el planteamiento de políticas públicas locales de infancia y adolescencia. En la campaña electoral del año 2000 se desarrolló una estrategia de medios de comunicación con el lema “Los niños no pueden votar, pero Usted si puede votar por los niños”. Una vez elegidos los nuevos mandatarios, UNICEF (2000) publicó el documento Cartas para los nuevos gobernantes que buscaba dar elementos a los gobernantes elegidos para que en sus planes de gobierno se consideraran los derechos de los niños.

El gobierno colombiano asiste a la sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas realizada en mayo de 2002 en Nueva York, para hacer seguimiento a los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial por la Infancia en 1990, en el informe presentado por el país se evidenció un pobre balance de lo avanzado en la década anterior. Allí el Estado colombiano suscribió la declaración Un mundo justo para los niños y las niñas producto de la sesión, con lo que se comprometió a formular un Plan Decenal por la Niñez, el cual fue varios años después diseñado, pero al igual que los anteriores no implementado por el Estado.

En el año 2002 algunas de las organizaciones que movilizaban el tema de la infancia en el país y realizaban esfuerzos por colocarlo en la agenda pública, se articulan en la Alianza por una política pública de infancia y adolescencia en Colombia. De esta Alianza hacen parte ONG, entidades de cooperación e instituciones académicas, posteriormente se vincularon también instituciones estatales. Uno de los primeros trabajos de esta Alianza fue la producción de dos documentos, uno sobre política de infancia y adolescencia y otro sobre política de primera infancia (Acosta y Kathah, 2003 y Torrado et al., 2006).

Producto de la movilización social ocurrida, se logró que algunos municipios del país, entre ellos la capital, incluyeran en sus Planes de Desarrollo 2001-2003 temas relacionados con la niñez y la adolescencia y que posteriormente desarrollaran políticas, programas, planes o acciones municipales dirigidas a este grupo poblacional.

En 2004, UNICEF con el apoyo de la Federación Colombiana de Municipios, produce el documento *Un árbol frondoso para niños, niñas y adolescentes*. Una propuesta para gobernar con enfoque de derechos, dirigido a los alcaldes y administraciones municipales sobre cómo incluir el tema de infancia y adolescencia en sus planes de desarrollo.

En el año 2004 la Procuraduría General de la Nación y UNICEF (2004) realizan una evaluación de la inclusión de los temas de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo departamentales y municipales. Los resultados evidenciaron que el 85% de los municipios y el 50% de los departamentos no tenían nada de inversión propia en materia de infancia y adolescencia. Como respuesta a esto surge la estrategia *Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia, Hechos y Derechos*, liderada por Procuraduría General de la Nación, ICBF, Federación de Departamentos y UNICEF. Esta estrategia se encargó de posicionar los temas de infancia y adolescencia en la agenda pública de los departamentos, brindar asistencia técnica a los mismos y promover el desarrollo de políticas públicas departamentales y municipales de infancia y adolescencia. La estrategia ha generado una propuesta de organización de las políticas públicas locales de infancia y adolescencia en torno a 12 objetivos de política y a tres subgrupos etarios: primera infancia, niñez y adolescencia (PGN-ICBF-UNICEF, 2007 y 2008).

En el 2002 se generó un proceso de movilización social en torno a la atención a la primera infancia impulsado por organizaciones de la sociedad civil, instituciones estatales y grupos académicos, que después de un trabajo intenso logran que las instituciones del Estado produzcan un documento de Política pública de primera infancia, el cual se expresa posteriormente en el documento CONPES de política

económica y social Colombia por la Primera Infancia que se aprueba a finales del año 2007. La política de primera infancia incluye en su estrategia la generación de políticas locales dirigidas a este grupo poblacional. Si bien lo anterior logra empoderar en la discusión política a este subgrupo etario, se genera una confusión y en muchos casos una colisión de competencias entre políticas públicas de infancia y adolescencia y políticas de primera infancia, que se mantiene hasta el presente.

Durante la década se continuaron además diseñando e implementando políticas, planes, estrategias y proyectos dirigidos a la atención de problemáticas específicas que de alguna manera afectan a la infancia y la adolescencia como son: Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, Política nacional de discapacidad, Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar –Haz Paz–, Política nacional de salud sexual y reproductiva, Política nacional de salud mental y prevención del consumo de alcohol, cigarrillo y otras SPA, Plan decenal de educación, Plan decenal para la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, Plan nacional de salud pública, Plan nacional de erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo juvenil, Plan nacional de prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, Programa ampliado de inmunizaciones, Programa nacional para la prevención de la transmisión perinatal del VIH/SIDA, Estrategia instituciones amigas de la mujer y la infancia, Estrategia de atención de las enfermedades prevalentes de la infancia, Programa de prevención de la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados organizados al margen de la ley y atención y seguimiento a los que se desvinculan, entre otros.

La Alianza por la niñez colombiana reactivó desde su constitución la discusión sobre la necesidad de una legislación nacional que recogiera los contenidos de la Convención y la llamada doctrina de la protección integral, a esta discusión se vincularon varias instituciones del Estado. Después de un largo proceso de negociación, consultas, lobby y concertación, se emite a finales del año 2006 el Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA), el cual entra en vigencia seis meses más tarde.

El CIA define políticas públicas de infancia y adolescencia, como “el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes”, siendo sus objetivos: 1. Orientar la acción y los recursos: logro de condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales, que hagan posible el desarrollo; 2. Actualizar los sistemas y las estrategias de información, decisiones adecuadas y oportunas; 3. Diseñar y poner en marcha acciones para población infantil más vulnerable a la vida social en condiciones de equidad y 4. Fortalecer la articulación interinstitucional e intersectorial.

Los principios rectores de estas políticas que establece el CIA son: Interés superior del niño, niña o adolescente; prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes; protección integral; equidad; integralidad y articulación de las políticas; solidaridad; participación social; prioridad de las políticas públicas sobre niñez y adolescencia; complementariedad; prioridad en la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia; financiación, gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública y perspectiva de género.

El CIA plantea la doctrina de la Protección Integral, la cual contempla cinco tipos de responsabilidades del Estado relativas a los derechos: reconocimiento, garantía, prevención de su amenaza o vulneración, restablecimiento de los derechos vulnerados y generación de políticas públicas orientadas a cumplir las cuatro responsabilidades anteriores (ICBF, 2007).

El CIA establece que cada municipio y cada departamento debe contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia, los respectivos mandatarios territoriales (alcaldes o gobernadores) son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de estas políticas; el gobernador y el alcalde deben realizar en los cuatro primeros meses de su mandato el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento o municipio, como insumo para establecer las problemáticas prioritarias que deberá atender en su Plan de Desarrollo, así como

determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello.

El CIA establece que el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Educación con la asesoría técnica del ICBF deben diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deben contener los planes de desarrollo en materia de infancia y adolescencia. Para ello las cuatro instituciones constituyeron una mesa técnica que produjo a finales del 2007 el documento *Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio -Guía para los Alcaldes-* (DNP et al., 2007), el cual fue entregado a los mandatarios locales que estaban por iniciar su periodo de gobierno para orientar la elaboración de sus planes de desarrollo. Ese documento se ha constituido en la guía para la elaboración no solo de los planes de desarrollo, sino de los diagnósticos y las políticas públicas de infancia y adolescencia.

Un segundo estudio sobre la inclusión de la infancia y la adolescencia en los planes de desarrollo departamentales y municipales evidenció una mejoría importante respecto a la evaluación anterior, aunque todavía existía una brecha grande con el patrón establecido sobre lo que debería ser esta inclusión (PGN-ICBF-UNICEF, 2011b).

Durante la década se realizan diez encuentros de gobernadores promovidos por la estrategia hechos y derechos dirigidos a empoderar los temas de infancia y adolescencia, hacer análisis de situación, promover políticas públicas departamentales y municipales de infancia y adolescencia y difundir desarrollos regionales y locales en torno a la temática. Las cumbres se realizan en diferentes ciudades del país con asistencia importante de los departamentos y con participación de entidades de carácter nacional, cooperación internacional y ONG (PGN-ICBF-UNICEF, 2011a).

En los 15 años transcurridos del siglo XXI no se ha logrado consolidar una política pública nacional integrada de infancia y adolescencia, pero se ha dado un desarrollo importante en una política pública para la primera infancia y se ha continuado

con políticas planes, programas, estrategias y acciones nacionales sectoriales o multisectoriales dirigidos a temáticas específicas. En este periodo se ha planteado como estrategia el desarrollo de políticas territoriales (departamentales y municipales) de infancia y adolescencia, lo que se hace más fuerte con la expedición del CIA que lo institucionaliza, para ello se han implementado procesos de difusión y asistencia a las regiones desde el nivel nacional. Esto se ha visto reflejado en la inclusión de temas de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo territoriales y en el diseño y ejecución de políticas locales de infancia y adolescencia en la mayoría de municipios y departamentos, las cuales si bien están lejos de proponer una garantía integral de todos los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes, si se han constituido en un avance en ese sentido.

### **2.2.5 Antecedentes de la Política de infancia y adolescencia de Bogotá**

Después de la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño y el documento de la Cumbre mundial a favor de la infancia, el país formula en 1993 el Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia (PAFI) y promueve la formulación de Planes locales de acción. Bogotá recoge esta iniciativa y en 1993-94 formula su Plan de acción a favor de la infancia, para lo cual se hizo una caracterización socio-demográfica y un diagnóstico de los principales problemas que merecían ser atendidos, el documento se apoyó en los planes de desarrollo locales formulados por las Juntas Administrativas Locales. Si bien este Plan no tuvo un desarrollo como tal y no se hizo evaluación o seguimiento del mismo, se constituye en la primera oportunidad en que la ciudad se plantea desarrollar políticas de infancia que trascendieran las acciones sectoriales (Durán, Acero y Torrado, 2002, p. 182).

Posteriormente, en 1997, vuelve a hacerse un ejercicio de diagnóstico y mirada de conjunto sobre las condiciones de vida de los niños y las niñas en la ciudad, cuando la Consejería para política social de la Alcaldía Mayor, formula unos lineamientos para la política de infancia en la ciudad. Este documento avanza en una visión integrada de la problemática poblacional (Rojas, 1997).

El balance de la década de los 90 realizado en el estado del arte sobre la infancia en Bogotá, plantea que si bien la administración distrital intentó durante el decenio, articular políticas para la infancia (elaboración de documentos, realización de reuniones de coordinación intersectorial e incluso formulación de planes integrales), los planes y programas orientados a la niñez durante la década se desarrollaron con una perspectiva predominantemente sectorial, sin que se incorporara la llamada perspectiva de derechos de la infancia. El documento caracteriza dos situaciones relevantes para el análisis del tema: la duplicidad y poca coordinación de acciones entre el nivel nacional (principalmente ICBF) y las instituciones distritales y la tendencia progresiva a focalizar recursos en los niños y niñas más pobres. Sin embargo, el documento refiere un progresivo empoderamiento de la infancia como tema dentro de los planes de desarrollo, yendo más allá de las propuestas sectoriales. La infancia pasa de ser de un tema entre muchos, a ser una de las prioridades de la ciudad al inicio de la primera década del siglo XXI (Durán, Acero y Torrado, 2002).

Mirando los diferentes Planes de Desarrollo se encuentra que:

Para el Plan de Desarrollo (1993-1995) la ‘Protección de la infancia’, así como los compromisos de continuar brindando servicios de salud, educación y bienestar a la población infantil hacen parte de la línea estratégica El desarrollo social y humano; donde se incluyen la salud, la educación, el bienestar social, la vivienda, la recreación, el deporte, la cultura y la seguridad ciudadana. Se establece el derecho de los niños y niñas menores de un año a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud de la ciudad, así como el compromiso con los planes de vacunación y lactancia materna y con el mejoramiento de la cobertura y calidad de la educación básica, así como la atención de necesidades de la población más vulnerable en el campo del bienestar.

En el Plan de Desarrollo Para formar ciudad (1996-1998) la infancia aparece dispersa en varios puntos relacionados con la cultura ciudadana y al igual que en el plan anterior, se incluye dentro de la prioridad ‘Progreso Social’, desde una perspectiva

sectorial. En este periodo se adelantaron nuevos programas que tuvieron impacto importante sobre la infancia y la adolescencia como: Navidad sin pólvora, vacuna contra el maltrato y semilleros de convivencia y se tuvieron avances en cobertura y calidad educativa y afiliación al régimen subsidiado de salud.

En el Plan de Desarrollo Por la Bogotá que queremos 1998-2000 el tema de los niños y niñas es recurrente y más explícito que en los planes anteriores. Este plan concede especial atención a algunos temas que tiene que ver con este grupo poblacional, como son: la atención de la primera infancia y la calidad de la educación, áreas en las cuales se tuvieron realizaciones como el mejoramiento de infraestructura y calidad de los centros de atención a la primera infancia y los colegios distritales, la red de bibliotecas y avances importantes en las propuestas pedagógicas. Se hace además una inversión importante en mejorar la infraestructura y los servicios en los barrios marginales.

En el Plan de Desarrollo 2001-2003 Para vivir todos del mismo lado, además de los propósitos relacionados con justicia social y educación, aparece como uno de los grandes objetivos: "(...) crear condiciones para que niñas y niños puedan vivir su niñez, y apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes – niñas y niños, hombres, mujeres y adultos mayores", conocido como la 'prioridad Familia y niñez', diferenciándose de esta manera el tema de la infancia del conjunto de la política social. En el objetivo de Familia y niñez aparecen cinco programas a ser coordinados por el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS): Cartas de navegación para la política social, Educación para el amor y familias gestantes, Mundos para la familia y la niñez, Familias educadoras y Desarmarnos con amor. También aparecen compromisos y acciones dirigidas a la niñez en los objetivos de educación, salud, nutrición, promoción de una cultura democrática, apoyo a familias en riesgo y en el proyecto políticas y modelos de intervención para la juventud. Se propone en el plan una estrategia cultural para afianzar el respeto a los derechos de niños y niñas, aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los programas de educación inicial, fortalecer la educación sexual y prevenir el embarazo adolescente, prevenir y atender la



violencia intrafamiliar y fortalecer espacios de participación en que están incluidos niños y niñas. El plan propone transversalizar sus componentes, lo que favorecería integralidad e intersectorialidad en la acción del Estado (UNICEF, 2004b).

En el mes de agosto del año 2001 se expide el Decreto 679 por el cual se crea el Consejo Distrital de Política Social (CDPS) como “una instancia de coordinación interinstitucional e intersectorial para la definición, concertación y evaluación de la política social orientada a mejorar la calidad de vida en el Distrito Capital”. Los criterios que rigen las decisiones del CDPS son: corresponsabilidad; primacía de las decisiones colectivas sobre las individuales de las instituciones o agentes, focalización en los grupos en mayor riesgo o vulnerabilidad, complementariedad de acciones institucionales, cofinanciación y eficiencia, transparencia, comunicación para el desarrollo y participación. Los integrantes del CDPS son el Alcalde Mayor, quien lo preside, los secretarios de gobierno, hacienda, educación y salud, los directores del DABS (que ejerce la secretaría técnica) y otras instituciones públicas de la ciudad, el personero, el veedor distrital, un representante de los alcaldes locales elegido por éstos y el director de la regional Bogotá del ICBF. Son invitados permanentes al CDPS: un representante de las cajas de compensación familiar que operen en el distrito, un representante de las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que desarrollan programas de bienestar social, representantes de los beneficiarios de los diferentes programas de las entidades distritales que conforman el CDPS y de otros sectores sociales y representantes de los gremios de la producción.

El Decreto 679 de 2001 crea también la Unidad de Apoyo Técnico del CDPS, conformada por los delegados de los integrantes del Consejo. Así mismo faculta a los alcaldes locales para crear los Consejos Locales de Política Social (CLOPS), lo que hicieron entre el 2001 y el 2002 todos los alcaldes locales, entrando a funcionar estos en los años 2002 y 2003.

El Decreto 679 le da al Consejo de política social responsabilidades sobre toda la política social de la ciudad, modificando lo que establecía la ley nacional sobre el tema, la cual daba responsabilidades para los Consejos de política social en los temas de niñez

y familia en el marco del SNBF. Para subsanar esto, al interior del CDPS se creó en el mismo Decreto el Subcomité de infancia y familia el cual está conformado por el alcalde quien lo preside, el director del DABS quien ejerce la secretaría técnica, el director de la Regional Bogotá del ICBF, el director del DAACD, el director del IDIPRON y un representante de los recién creados ‘consejos tutelares de los derechos de los niños y las niñas’; asisten además como invitados permanentes un delegado de los Institutos de educación superior, oficiales o privados, el Director del SENA y representantes de las entidades, instituciones o agencias relacionadas con el Sistema nacional de bienestar familiar.

En el periodo 2001-2003, se realiza también en desarrollo del contenido Cartas de navegación para la política social del Plan de desarrollo, un proceso de construcción de políticas poblacionales en el que se siguieron las siguientes fases: Formulación de un marco conceptual; recopilación y publicación de un estado del arte sobre situación y políticas públicas, detección a partir de la información recogida de situaciones adversas y redacción de propuesta inicial de lineamientos; proceso de participación ciudadana por medio de foros locales y talleres distritales donde se discutieron la propuesta de lineamientos y las situaciones adversas identificadas; replanteamiento de los lineamientos a partir de lo acordado en foros y talleres (Secretaría Distrital de Integración Social, 2007). Finalizando la administración se produce el documento Lineamientos Generales de Política Social para Bogotá 2004-2014. Una aproximación desde los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres, las personas mayores y la familia (Alcaldía-Consejo de Política Social, 2004) y se redactan varios lineamientos de políticas poblacionales los cuales incluían un lineamiento de política social para la niñez.

La Alianza por la Niñez Colombiana remitió a las campañas de los candidatos y candidatas a la Alcaldía de Bogotá para el periodo 2004-2007 un paquete con la información sobre situación y políticas de infancia y adolescencia en la ciudad y los invitó a priorizar el tema en sus agendas. Posterior a esto, se realizó un foro con candidatos y candidatas para presentar y debatir sus propuestas en los temas de infancia

y adolescencia. En el foro todos los candidatos asistentes se comprometieron a promulgar, de llegar a ser alcaldes, una política social para la niñez del Distrito.

### **2.2.6 Marco de análisis de política pública**

Roth (2010, pp. 25-51) agrupa los modelos de análisis de políticas públicas, según el enfoque que predomina en estos, caracterizando tres tipos de enfoques: el enfoque secuencial, para el cual las políticas públicas se pueden subdividir en etapas que siguen una secuencia racional y se pueden estudiar separadamente, este enfoque ha estado ligado históricamente a una mirada positivista del proceso de las políticas; los enfoques integracionistas que integran factores institucionales y/o cognitivos con explicaciones que se basan en factores ‘objetivos’ tradicionales, estos enfoques han estado ligados al desarrollo del racionalismo crítico desde una mirada post positivista y los enfoques interpretativistas que ponen un mayor énfasis en el análisis de los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos de las políticas, estos enfoques han estado ligados al desarrollo de la teoría crítica y a una mirada constructivista.

En este trabajo, dado que se propone hacer un análisis del discurso en torno a las políticas de infancia y adolescencia, se asumirá centralmente un enfoque interpretativista, aunque se emplearán algunos elementos de modelos ubicados en enfoques integracionistas.

El enfoque interpretativista surge como lo plantea Fischer (2003, p. 222) de un “*giro comunicativo*” que está teniendo lugar en el análisis de las políticas, para él las políticas públicas son construcciones discursivas en las que se evidencian discursos dominantes por ser resultado de luchas por el poder y por el reconocimiento (Escobar, 2011, p. 5). Este enfoque se sustenta en tres principios básicos: el énfasis en los significados para la construcción y comprensión de la realidad social, la reconstrucción a partir del lenguaje discursivo de los significados sociales y la comprensión de los esquemas cognoscitivos en que estos se dan.

Este enfoque pretende interpretar la construcción social de la realidad y sus significados sociales, a su vez resalta la importancia del discurso, no solo por dar cuenta de las subjetividades de los diferentes actores que intervienen, sino además, por ser aquel en el que es posible la transformación tanto de las acciones como de los pensamientos (Escobar, 2011, p. 5).

Desde un enfoque interpretativista, existe la posibilidad de múltiples interpretaciones de los eventos sociales y políticos, así como de los discursos que se estudian. Siendo ideal que el investigador esté expuesto a una amplia variedad de lecturas hechas por los participantes en la investigación sobre los significados de sus experiencias (Schwartz y Yanow, 2012).

Para Fischer (2003, p. 17) la vida social y política está integrada a una red de significados producidos y reproducidos a través de prácticas discursivas, las políticas públicas toman forma a través de entendimientos socialmente interpretados. Reconoce Fischer que diferentes discursos, definiciones y preguntas llevan a diferentes prescripciones políticas. El discurso le aporta a la política elementos argumentativos empíricos o normativos, sirve para definir o redefinir las percepciones de los actores.

En vez de entender las ideas como una entre muchas variables, este enfoque considera que el lenguaje y el discurso subyacen la estructuración de la acción social...el mismo terreno de la acción social y político se construye y se comprende en término de los lenguajes manejados para caracterizar y discutir los fenómenos políticos (Fischer, 2003, p. 41).

Desde esta lectura, el uso del lenguaje es importante pero no en el sentido puramente lingüístico. El discurso, definido por Fischer (2003, p. 48) como un sistema históricamente específico de significados que forman la identidad de los sujetos y de los objetos, está fundado en el lenguaje. El lenguaje está embebido en la práctica social y no se puede entender solo como reglas cerradas, sino que hay que basarse en la

interpretación, el significado del discurso, sus motivos y acciones, los cuales no pueden ser entendidos solo por las palabras.

Desde este enfoque el discurso no simplemente ofrece un espejo o una pintura del mundo, sino que da forma a los puntos de vista. El lenguaje no se entiende solo desde las reglas de su construcción, sino desde la interpretación de aquellos que hablan y aquellos que reciben. El lenguaje tiene sentido embebido en la práctica social.

El discurso se presenta en forma de narrativas que ordenan y construyen significados comunes y realidades colectivas. Como le define Roe (citada por Roth, 2007, p. 53), una narración de política es una historia que se estructura con un inicio, un desarrollo y un final. Lo que se hace entonces es un análisis de los diversos relatos existentes, particularmente en los asuntos de políticas complejos e inciertos y que suscitan polarización.

Majone (1997, p. 42) dice que las políticas están hechas de palabras, palabras que construyen discursos que expresan significados comunes contruidos socialmente y que son los que dan sentido a las políticas públicas, así como a la forma como se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos (Cejudo, 2008).

Más que reflexiones sobre la acción, el lenguaje y el discurso son entendidos como formas de acción social. A través de los signos y símbolos del lenguaje, la gente construye su mundo social y las acciones políticas que ellos emprenden. El lenguaje y el discurso ejercen su propia influencia sobre el proceso de decisiones políticas (Fischer, 2003, p. 23).

Los textos de las políticas son narrativas que se convierten en objetos de interpretación y reinterpretación desde diferentes lecturas, para lo cual se analizan desde esta perspectiva no solo los textos sino también el intertexto, en busca de la multiplicidad de sentidos que se pueden ver expresados en ellos. La lectura intertextual

mira por la ambigüedad, diferentes dimensiones y posibles contradicciones que surjan del examen profundo de la evidencia, permaneciendo abierta a la posibilidad de consensos y acuerdos sin presumir o privilegiar estos (Schwartz y Yanow, 2012, p. 85).

Determinadas narrativas pueden aparecer como hegemónicas en un momento determinado, pero estas definiciones hegemónicas se convierten pronto en objeto de conflicto y desestabilización (Gottweis, 2007, p. 248), por tanto los discursos dominantes están siempre en permanente tensión.

Para Fischer (2003, p. 23) el proceso de las políticas es un juego para ganar poder. Los discursos en competencia reflejan la estructura de poder en una sociedad y la capacidad de los actores de imponer significados, ideas, creencias y valores, determinará cuáles son él o los discursos que aparecerán como dominantes en un momento histórico. Para él la argumentación de la política pública está influenciada por diversos tipos de discursos: científicos, legalistas, cotidianos, los cuales utilizan diferentes lenguajes (p. 41).

Los discursos sufren también permanentes transformaciones. Majone (1997, p. 195) plantea que las políticas públicas tienen un núcleo y una periferia, siendo el primero más estable y la segunda más variable, por lo tanto la mayor parte de los cambios ocurren en la periferia y el cambio del centro es una verdadera revolución. Lo mismo se podría decir de los discursos o narrativas, los cambios frecuentemente se dan en la periferia y los cambios en el núcleo duro son más lentos y difíciles.

Para Yanow (2000, p. 21), uno es el sentido de las políticas establecido por sus creadores (texto de autoría), pero otros son los sentidos que tienen las políticas para las comunidades locales, debiendo el analista acceder a las diferentes interpretaciones que se tienen de ellas. Los grupos relevantes a las políticas se convierten en “comunidades interpretativas”, las cuales comparten prácticas cognoscitivas, lingüísticas y culturales, a partir de las cuales hacen interpretaciones de las políticas. Sería necesario entonces para un analista conocer no solo ‘qué’ significan las políticas sino ‘cómo’ significan, a través de qué procesos se da y se comunica el sentido a las políticas. Para esta autora la

interpretación refleja la educación, experiencia y formación, así como la procedencia individual, familiar y comunitaria del sujeto que realiza el análisis. Todo actor en una situación política, incluido el analista, interpreta los datos a que tiene acceso mientras busca encontrar el sentido de la política.

Para el análisis de las políticas desde una mirada interpretativista, se parte de considerar que las políticas públicas no solo están expresadas en palabras, sino que están literalmente construidas a través del lenguaje que las describe, por tanto el análisis se enfoca en las construcciones sociales discursivas de los actores de la política, las instituciones políticas y los analistas, abordando las diferentes clases de discursos que circulan (científicos, lingüísticos o cotidianos).

El análisis se hace no solo del discurso mismo, sino que trata de determinar las fuerzas políticas que llevaron a su construcción, buscando los sistemas y juegos de poder que atraviesan el discurso. Se busca hacer una interpretación del significado de primer orden que corresponde al discurso de los actores sociales investigados y una valoración de segundo orden de las interpretaciones teóricas del análisis.

Según Fischer (2009, p. 173) cada política tiene un argumento normativo que corresponde a determinadas maneras de ver el mundo, el papel del analista político reside entonces en “incluir un examen de las múltiples interpretaciones de un concepto”, para lo que es importante reconocer las múltiples tensiones que se dan “...entre estabilidad y cambio, individuo y sociedad, libertad y determinismo, restricción o coacción, autonomía y autoridad, posible e imposible” (Roth, 2006, p. 50).

Para la organización del análisis se considerarán además en esta investigación los aspectos a analizar que propone Surel (2005, p. 8), que son: en primer lugar las tres ‘Ies’ (ideas, intereses e instituciones), entendiendo que si bien en el esquema interpretativista lo central son las ideas, estas están vinculadas con intereses materiales y procesos institucionales; en segundo lugar los actores, sus preferencias, sus fuerzas, su capacidad de acción y de movilización así como sus estrategias y en tercer lugar las dimensiones:

los diagnósticos de los problemas, los valores y objetivos indicados, las normas e instrumentos de la acción pública y las imágenes o modelos.

Para analizar los intereses es necesario identificar los actores (individuos u organizaciones) pertinentes, y los cálculos y estrategias que despliegan en función del costo/beneficio esperado de los eventuales conflictos o de las cooperaciones que se establezcan. Para analizar las instituciones es necesario considerar el tejido de normas, prácticas y etiquetas mentales arraigadas que pesa sobre el comportamiento de los protagonistas públicos y privados, así como delimitar los recursos y dificultades institucionales; en el análisis institucional es importante considerar cuatro dimensiones: los criterios de acceso a las prestaciones, la naturaleza y nivel de esas prestaciones, el método de financiación y las estructuras organizativas de decisión. Para analizar las ideas es necesario identificar los conceptos, los paradigmas, los referenciales y otros sistemas de creencias (Surel, 2005, pp. 5-10).

Para Muller (2010) la política es ante todo el intento para transformar o adaptar la sociedad, es el lugar donde la sociedad construye su relación con el mundo, por ello *“las políticas públicas deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe”* (Muller, 2010, p. 111).

Muller (2010) plantea que en la construcción de las políticas es fundamental establecer la “imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (p. 97), pues es en referencia a las imágenes cognitivas de los actores de la política que se organiza la percepción del problema, se perfilan las soluciones y se definen las propuestas de acción, este conjunto de imágenes lo denomina “el referencial de la política pública” (Muller, 2010, p. 73), el cual articula cuatro niveles de percepción del mundo: valores, normas, algoritmos e imágenes.

En el texto *El Estado en acción*, Jobert y Muller (citado por Sánchez, 2015, p. 21) definen el referencial de una política pública como la representación que tiene, un actor particular (individual o institucional), del sector en la sociedad al que pertenece



tanto como de su lugar y de su papel en la sociedad. Los actores tenderán a organizar su percepción del sector, confrontar sus soluciones y definir sus proposiciones de acción en relación a esta imagen.

Muller propone asumir la políticas públicas como “un proceso de mediación social en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global” (Muller, 2010, p. 48). Por ello, para él, el objeto de la política pública es la gestión de una relación entre lo global (sociedad como un todo) y lo sectorial (grupos de actores que se reconocen como unidad).

El estudio de una política pública pasa, desde esta mirada, por la pregunta sobre cómo se da la transacción entre un referencial global y un referencial sectorial (forma de pensar de un grupo particular), para lo que es necesario encontrar los actores que hacen la transacción (mediadores), quienes articulan el proceso de producción de las imágenes cognitivas que van a estructurar el referencial de la política pública (dimensión intelectual) y el proceso de acceso a la dirección del sector en beneficio del grupo dominante (dimensión de poder) (Muller, 2010, p. 102).

Las políticas públicas, afirma Muller (2010, p. 47), se producen luego de profundas transformaciones de la sociedad. Estas transformaciones resultan en un cambio de lógica de la territorialidad (centro-periferia) a la sectorialidad (relación global-sectorial). La sociedad sectorial está amenazada por su desintegración si no encuentra en sí misma los medios para manejar los antagonismos intersectoriales, las políticas públicas resultan ser estos medios. De tal forma que las políticas públicas no tienen otro objeto que la gestión de los desajustes producidos por otras políticas sectoriales: la sociedad sectorial que está en desequilibrio perpetuo, genera de manera permanentemente ‘problemas’, ‘disfunciones’ o ‘efectos perversos’ que deberán a su turno, ser objeto de políticas públicas (Sánchez, 2015, p. 24).

Por esto Muller descompone el ‘referencial’ en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y operadores de transacción llamados la relación global-sectorial. El referencial global es “una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales”, el referencial sectorial “es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión” y los operadores de transacción “corresponden a los algoritmos” (Muller, 2010, p. 100).

Par Muller es indispensable identificar los actores que participan en la formulación de las políticas para analizar sus estrategias y entender las explicaciones de sus comportamientos. La tarea del análisis de política pública es ‘deconstruir’ la imagen que los actores quieren dar de sí mismos y ‘decodificar’ las lógicas administrativas que actúan durante la elaboración de las políticas, para luego entender mejor la complejidad de las redes de actores que participan en la acción pública.

Como ya se dijo, el enfoque de análisis de política que asume esta investigación es interpretativista, y se complementará con la propuesta de Surel sobre los aspectos a analizar en una política y con la pregunta sobre el referencial de la política, considerando en este caso como referencial la perspectiva de derechos del niño, entendiendo que este referencial no es un constructo único, sino que está en permanente tensión en el marco de una relación global-sectorial dinámica.

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1 Objetivo General**

Analizar cómo ha sido el proceso de la política de infancia y adolescencia de Bogotá en el periodo 2004-2014 y cómo se ha interpretado e incorporado el discurso de los derechos de niños, niñas y adolescentes en su diseño e implementación.

#### **3.2 Objetivos Específicos**

Hacer un análisis crítico sobre la lectura de los derechos del niño presente en el discurso que manejan instituciones y actores de la política de infancia y adolescencia, cotejando los hallazgos con lo que se ha planteado en la literatura como perspectiva de derechos del niño.

Identificar y analizar los procesos sociales e institucionales que se han dado en el desarrollo de la política de infancia y adolescencia de la ciudad y el rol de los diferentes actores sociales en la misma.

Analizar el proceso de diseño e implementación de la política de infancia y adolescencia en la ciudad y en una de sus localidades.

Aportar elementos conceptuales y herramientas metodológicas para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de infancia y adolescencia garantistas de derechos.

#### **4. ENFOQUE Y METODOLOGÍA**

A pesar de las dificultades a las que nos vemos abocados por defender el rigor de la investigación cualitativa, las condiciones de los contextos sociales nos conducen a aventuras metodológicas que parecen salirse de las taxonomías existentes. Parece que éstas encasillaran las maneras de haber descrito, comprendido y pensado los objetos sociales, e incluso, por el temor a las implicaciones semánticas y epistemológicas que se inscriben en cada una de tales taxonomías, nos vemos llevados a matricularnos en alguna específica (Alvarado y Botero, 2007, p. 162).

La investigación asume las políticas públicas como textos político-culturales a ser leídos e interpretados, como textos que juegan un papel en la construcción social tanto del problema que abordan como de los sujetos a quienes están dirigidas, en este caso los niños, niñas y adolescentes, entendiendo que el lenguaje reproduce y transforma relaciones de poder. Fischer (2003), plantea que “El analista funciona como un mediador interpretativo entre los marcos analíticos disponibles y las perspectivas locales en competición” (p. 138).

La lectura e interpretación de los polisémicos discursos en torno a los derechos del niño en la política de infancia y adolescencia de Bogotá, se hizo a partir del análisis tanto del discurso prescriptivo presente en los documentos de la política, como del discurso descriptivo de los actores de la misma.

Dentro de las taxonomías que se emplean para clasificar los métodos de investigación, esta se inscribe en la metodología de estudio de caso de tipo cualitativo. Se empleó dicha metodología con el fin de abordar en toda su complejidad el caso escogido que es la política de infancia y adolescencia de Bogotá en el periodo 2004-2014, considerando que el análisis a profundidad de esta política puede aportar elementos importantes para comprender y analizar el proceso de las políticas públicas poblacionales dirigidas a la población menor de dieciocho años, a la vez que permite

abordar la pregunta central de la investigación que es cómo se entiende y aborda el discurso de derechos del niño en el marco una política local de infancia y adolescencia.

Stake (1994, p. 443) define estudio de caso como el estudio de la particularidad y la complejidad de una situación singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias específicas que lo hacen representativo.

Yin (1994, pp. 18-19) lo define como un método de investigación centrado en el estudio holístico de un fenómeno contemporáneo dentro del contexto real, que requiere múltiples fuentes de información de una misma situación, sujeto o problema.

En estas definiciones se pueden percibir dos comprensiones de los estudios de caso, una que ve el caso como el objeto y el foco del interés de estudio, según esto, lo que caracteriza al estudio de caso es entonces lo particular; la segunda comprensión ve los casos como un medio para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema o para desarrollar una teoría, el caso representa otros casos, los casos son oportunidades de estudiar un fenómeno, ilustrar o ejemplificar un hecho particular, situación o problema, el estudio de caso sería entonces un medio de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas de carácter más general que el caso mismo. Estas dos perspectivas han dado lugar a una tipología de los estudios de caso: Caso intrínseco cuando la pregunta es por el caso mismo y caso instrumental cuando la pregunta es por un tema o temas.

Gundermann (2008, pp. 256-260) sugiere que más que ver estas dos miradas como contradictorias, se pueden considerar dos extremos de un continuo en algún punto intermedio del cual se ubican los intereses de un estudio particular. Dice Gunderman que hay quienes incorporan un interés por la especificidad del caso junto con su utilidad en el desarrollo conceptual en cierta área del saber; el conocimiento tiene entonces un doble propósito: por una parte el conocimiento holístico del caso que comprende el reconocimiento del conjunto de características y dimensiones que posee el caso a estudiar, y por otra parte, partiendo de ese conocimiento, se aspira a desarrollar teorías

generales sobre las estructuras y procesos sociales. Esta consideración del objetivo doble de los estudios de caso es la que se asumirá en esta investigación donde hay dos focos de interés: uno el análisis del caso mismo y otro la pregunta sobre el discurso de derechos y las políticas públicas. El estudio de caso se asume entonces aquí como una forma de abordar, organizar y analizar la información.

Los estudios de caso pueden emplearse con los fines de explorar, describir o explicar, respondiendo entonces a tres preguntas: el qué, el cómo y el por qué, aunque lo que los caracterizaría según Yin (1994, p. 1) es que responden al cómo y al por qué, siendo la exploración un momento de los mismos. A esto habría que agregar su posibilidad de generar un conocimiento que lleve a la elaboración teórica o a las generalizaciones empíricas como se pretende en esta investigación.

Eckstein (citado por Gundermann, 2008) define cinco categorías de estudios de caso: Los estudios configurativo-ideográficos en que el material es básicamente descriptivo y provee pistas acerca de las relaciones entre elementos, pero no guarda relación directa o intencionada con planteamientos teóricos más generales; los estudios configurativo-ordenados en que se busca interpretar patrones o configuraciones de elementos en términos de postulados teóricos generales; los estudios de casos heurísticos que se escogen deliberadamente para el desarrollo de la teoría; las pruebas de plausibilidad en que se busca someter a exámenes teorías que se han formulado previamente y los estudios de caso cruciales en los cuales es posible rechazar una proposición teórica, incrementarla o reforzarla. De estas categorías, la que coincide más con los objetivos de esta investigación es la segunda que pretende interpretar los hallazgos en términos del postulado teórico, en este caso, desde la perspectiva de derechos del niño.

Otra clasificación que se emplea es la de: estudios de caso holísticos y estudios de caso con unidades incrustadas. En los estudios holísticos el caso es evaluado de manera completa y profunda de acuerdo con el planteamiento del problema. En los estudios con unidades incrustadas la totalidad de caso es segmentado en subunidades, de

las cuales se seleccionan algunas para ser analizadas con amplitud y profundidad, este tipo de estudios de caso es útil cuando el caso escogido es muy amplio dificultándose la mirada global del mismo y/o cuando el caso se mira desde temáticas o preguntas específicas, como es el caso objeto de esta investigación.

El estudio de caso exige un examen intensivo y sistemático, un examen al detalle, que recoja la información desde múltiples perspectivas; para estudiar un caso es igualmente importante considerar los contextos: temporal, espacial, histórico, político, económico, cultural, social y personal (actores del proceso).

Como lo señala Abbot (2001, p. 131) hay una convergencia importante entre la narrativa y el método de estudio de casos, dado que ambos buscan reconstruir global u holísticamente una experiencia considerándola como un todo, como se hará en esta investigación.

El estudio de caso es como lo dice Peña (2009, p. 187) una investigación empírica que se aplica a un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real en donde los límites entre el fenómeno y el contexto del entorno no son claramente visibles, y en donde se propicia la utilización de distintas fuentes de evidencia, distintas miradas y disciplinas afines.

En esta investigación la información recogida busca generar conocimiento históricamente contextualizado, tanto para documentar el caso y comprender su unicidad, como para mirarlo en una perspectiva más amplia que considere no solo los elementos únicos o particulares sino que también mire los comunes con otros casos similares a la vez que se espera aporte un conocimiento significativo en torno a la problemática planteada en la pregunta de investigación.

## **4.1 Categorías de Análisis**

Las categorías de análisis empleadas fueron originalmente seleccionadas a partir del marco teórico de la investigación, estas se vieron transformadas y enriquecidas con categorías que emergieron del análisis del discurso.

Unas de las categorías empleadas están relacionadas con las políticas públicas y su análisis: actores, ideologías, instituciones, intereses, modelo de gestión, organización y liderazgo y descentralización.

Otras categorías corresponden a lo que se ha llamado la perspectiva de derechos en las políticas públicas y son las siguientes:

### **4.1.1 Universalización**

Parte del principio de la universalidad, el cual se entiende en sentido estricto como que todos los ciudadanos y ciudadanas, sin distinción de edad, sexo, raza, idioma, nacionalidad, religión, condición económica o social, ideas políticas, preferencia sexual, impedimento físico, enfermedad o cualquier otra condición, tienen los mismos derechos. La universalidad tiene un doble sentido “por un lado, constituyen un paradigma moral valido en todo el mundo, y por otro, reconocen a todos los seres humanos su condición de sujetos de esos sistemas normativos morales de validez universal” (González, 2004, p. 345).

Autores como Peces-Barba (1994, p. 613) plantean concepciones más amplias de la universalidad, que se refieren no solo a los titulares de los derechos, sino también a la universalidad de la obligación de reconocer dichos derechos y a la universalidad de los bienes jurídicos protegidos. En los últimos años se han planteado concepciones aún más amplias de la universalidad que comprenden el acceso servicios que garantizan derechos en igualdad de condiciones para todas las personas (derecho a acceder a las mismas instituciones de salud, educación, protección, etc.).



La universalidad a priori, derivada de la afirmación de que todos los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos, ha tenido históricamente muchas dificultades al aplicarse, porque no ha sido efectiva en la práctica para quienes no tienen determinadas condiciones económicas, políticas o culturales, realidad que es más crítica, cuando se trata de derechos económicos, sociales y culturales. Es por eso que Peces-Barba (2004) plantea la universalidad no solo como punto de partida, sino como punto de llegada, la cual se refiere no solo al ser sino al deber ser, reconociendo que la igualdad teórica contrasta con una realidad en la que persisten grandes inequidades.

El reto de la universalización de las políticas públicas con perspectiva de derechos, se refiere entonces tanto a la obligación del Estado de garantizar los derechos a todos los ciudadanos y ciudadanas sin ninguna discriminación, como a que las políticas públicas deben referirse al universo de las poblaciones a las cuales están dirigidas y deben orientarse a la corrección de las desigualdades existentes en el acceso a bienes y condiciones que permitan la garantía efectiva de derechos.

#### **4.1.2 Igualdad-no discriminación**

La igualdad se refiere a un aspecto relacional, no a la cualidad de una persona o de una situación, es el resultado de un juicio. “La igualdad no existe en la naturaleza, necesita por el contrario de un hecho político fundante que lo afirme a través de una norma jurídica. Si efectivamente todos los seres humanos fueran iguales, las declaraciones de derechos humanos serían superfluas e innecesarias” (García, 2011, p. 123). La igualdad es un producto histórico y cultural, que ha evolucionado a través del tiempo y como tal no puede ser definido en forma abstracta, sin considerar las condiciones sociales.

“Todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos”, expresa la Declaración universal de los derechos humanos, por ello tienen derecho a ser tratados con igual respeto y consideración, así como a participar igualitariamente en cualquier área de la vida civil, cultural, política, económica y social.

Un sentido fundamental de la igualdad en los Derechos Humanos es que todos los seres humanos son iguales ante la ley y tienen derecho a una misma protección y garantía ante la misma, el Estado debe entonces dar un tratamiento igualitario a todas las personas que están bajo su jurisdicción, sin excepciones. Sin embargo, en la práctica se presentan importantes diferencias entre la igualdad jurídica y la igualdad real: “De hecho, cuando se nos dice que ‘somos’ iguales ante la ley, lo que en realidad se está diciendo es que ‘debemos’ ser iguales ante la ley. La igualdad no es un hecho ya dado de antemano. Es algo que hay que construir...” (Herrera, 2012, p. 33).

Otra sentido de la igualdad es el de la igual libertad, lo que se ve expresado en la igualdad de oportunidades, Rawls (2001) define la igualdad de oportunidades como:

...los que tienen el mismo nivel de talento y habilidad y la misma disposición a hacer uso de esos dones, deberían tener las mismas perspectivas de éxito independientemente de su clase social de origen ... En todas las partes de la sociedad debe haber aproximadamente las mismas perspectivas de cultura y logro para los que están similarmente motivados y dotados. (p. 74)

Igualdad de oportunidades se entiende en una perspectiva de derechos no solo como igual satisfacción de necesidades, sino como igualdad en la garantía de derechos. Como lo afirma Nussbaum (2012): “La finalidad del desarrollo global –como la finalidad de una buena política a escala nacional- consiste en hacer posible que las personas vivan vidas plenas y creativas, desarrollen su potencial y formen una existencia significativa acorde con la igualdad de la dignidad de todos los incluidos” (p. 217). Las políticas deberían entonces asumir la igualdad como el respeto a la dignidad de todas y cada una de las personas, garantizando igualdad de oportunidades para todos.

El principio de igualdad implica la obligación positiva de tratar de manera diferente situaciones que son diferentes de por sí, y la obligación negativa (obligación de no hacer) de no discriminar a ningún ciudadano por ningún motivo. La no discriminación está subsumida en el principio de igualdad, se podría decir que es el

principio negativo del principio de igualdad al “prohibir diferenciaciones sobre fundamentos irrelevantes, arbitrarios, o irrazonables” (Rabossi, 1990, p. 177). Entre los rasgos que se ha descrito son motivos de discriminación están: origen social, origen étnico, color de la piel, nacionalidad, nacimiento, edad, sexo, orientación sexual, discapacidad, apariencia, creencias religiosas o falta de ellas, estatus social, cosmovisión y situación material (Markowska-Manista y Dabrowa, 2015).

La no discriminación exige una protección igualitaria de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, atendiendo a sus particularidades, lo que debería llevar a que se desarrollen estrategias de protección y compensación para aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a los derechos.

Manteniendo el criterio de universalidad, es necesario tener en cuenta las diferencias entre las personas, y especialmente las relacionadas con sexo, edad, etnia, cultura, condición socioeconómica y capacidades personales. La diversidad supone una adecuación de las políticas para satisfacer las necesidades de sujetos y grupos excluidos y de aquellos que tienen una condición de mayor vulnerabilidad.

Si bien no hay una definición explícita de discriminación, hay acuerdo en que lo es aquella distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de cualquier índole, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas (Garretón, 2012, p. 5).

En la declaración de Principios para la Igualdad hecha por un grupo de expertos en 2008, se plantean las siguientes obligaciones para el Estado para poner en práctica el derecho a la igualdad (The equal rights trust, 2008)

(a) Adoptar todas las medidas pertinentes constitucionales, legislativas, administrativas o de otro tipo para la puesta en práctica del Derecho a la

Igualdad; (b) Tomar todas las medidas apropiadas, incluidas las legislativas, para modificar o derogar las leyes, regulaciones, costumbres y prácticas existentes que entren en conflicto o sean incompatibles con el Derecho a la Igualdad; (c) Promover la Igualdad en todas las políticas y programas relevantes; (d) Revisar todas las propuestas legislativas para garantizar su compatibilidad con el Derecho a la Igualdad; (e) Abstenerse de adoptar políticas o participación en actos o prácticas inconsistentes con el Derecho a la Igualdad; (f) Tomar las medidas necesarias que garanticen que todas las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con el Derecho a la Igualdad; (g) Tomar las medidas necesarias para eliminar todas las formas de discriminación por parte de cualquier persona u organización pública o privada.

#### **4.1.3 Integralidad-protección integral**

Se entiende desde estos principios que todos los derechos humanos gozan de igual jerarquía e importancia, la realización de un derecho depende de la realización de los otros derechos y el ejercicio pleno de un derecho implica entonces los demás; de lo anterior se deriva la obligación de garantizar integralmente todos los derechos a todos los seres humanos sin excepción.

Medina Gallego plantea la integralidad como “El funcionamiento coordinado del sistema social en el proyecto de la construcción del bienestar general” (SDIS, 2011, p. 37).

Cuando se habla de integralidad en políticas de infancia y adolescencia, es necesario considerar al menos tres dimensiones del concepto: la integralidad del sujeto niño o adolescente, la integralidad de su desarrollo y la integralidad de sus derechos. En el desarrollo de las políticas aparecen además otros marcos de la integralidad como son: la integralidad en la gestión y la integralidad en la atención, que comprende la prestación de servicios integrales.

Desde el punto de vista de las políticas la integralidad comporta coordinación interinstitucional e intersectorial e interacción entre políticas públicas y decisiones judiciales; desde el punto de vista del conocimiento implica interdisciplinariedad en el abordaje de los derechos (Galvis, 2009, p. 614). La integralidad se ve representada también en el restablecimiento integral de todos los derechos a cada uno de los niños, niñas o adolescentes a quienes estos se les han vulnerado.

Una política integral de infancia y adolescencia, pretende incorporar en una sola política las diferentes estrategias, proyectos, programas y acciones desarrollados en el marco de las acciones dirigidas a garantizar sus derechos en el nivel nacional y en los diferentes territorios.

Las políticas integrales implican también un marco normativo común, una planeación unificada, una gestión colegiada, una coordinación interinstitucional, una articulación de los servicios que se prestan, una evaluación conjunta y una participación social amplia en torno al proceso (Amorós, 2001, p. 3).

La integralidad es recogida en el principio de protección integral, el cual ha sido entendido en un sentido restringido, como el restablecimiento integral de todos los derechos cuando estos han sido vulnerados, y en un sentido más amplio como la sumatoria y articulación del reconocimiento de la titularidad de los derechos, la garantía y el cumplimiento de esos derechos, la prevención de la vulneración de los mismos, el restablecimiento de ellos cuando han sido vulnerados y la existencia de políticas públicas garantistas, sentido que es el que ha sido acogido por el Código de la Infancia y la Adolescencia de Colombia.

#### **4.1.4 Participación de niños, niñas y adolescentes**

La participación infantil es un proceso continuo de expresión e intervención activa por parte de niños y niñas en la toma de decisiones, a diferentes niveles, en los asuntos que les corresponden. El requisito es que haya informaciones

compartidas y diálogo entre los niños y niñas y los adultos, sobre la base del respeto recíproco y la división del poder. La participación auténtica otorga a los niños y niñas el poder de definir tanto el proceso como los resultados, y reconoce que sus capacidades, experiencias e intereses –todos ellos en constante evolución– desempeñan un papel clave a la hora de determinar la índole de su participación. (O’Kane, 2006, p. 7)

La participación ciudadana es un elemento constitutivo esencial de todos los tratados de derechos humanos, por tanto una política pública basada en derechos humanos debería incorporar como ejercicio de ciudadanía, la participación de los sujetos a los cuales va destinada. Esto implica para las políticas de infancia y adolescencia reconocer a niños, niñas y adolescentes como actores competentes, como sujetos con autoría y pensamientos propios, lo cual rompe con la concepción tradicional que los ha asumido como objetos de las políticas, como receptores pasivos de servicios y acciones, decididas por los adultos que serían ellos si competentes para decidir, lo que se ha llamado el ‘adultocentrismo’.

Sin embargo, como lo plantea Lansdown (1995), citado por Liebel (2006, p. 32), la concepción de infancia predominante en los adultos lleva a limitar su participación:

Es el predominio de un modelo proteccionista en la construcción de nuestras relaciones con los niños, lo que, muchas veces, ha impedido que se desarrolle un reconocimiento adecuado de la capacidad de participación real de ellos... Y es su necesidad de protección de la que los adultos se han valido para justificar su persistente resistencia a conceder a los niños el derecho de tomar decisiones propias en su vida.... atribuyendo a los niños una falta de competencia para decidir su vida, se los considera vulnerables y necesitados de protección. Y porque necesitan protección, los adultos se creen apoderados para actuar en su lugar. Negando a los niños el poder de tomar decisiones o de participar en ellas de manera amplia...

Se estaría con esta falta de reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como actores sociales, incurriendo en lo que Fraser (1997) ha denominado una injusticia cultural o simbólica, al no haber un reconocimiento cultural de la ciudadanía de los más jóvenes. Este debate sobre la ciudadanía infantil y adolescente se tropieza, como lo afirma Galvis (2006) “con las categorías que fundamentan la definición de sujeto de derechos en el orden jurídico tradicional, como son la autonomía, la voluntad, el interés y el arbitrio... la discusión se centra en la posesión por parte de los niños, las niñas y los adolescentes de estas facultades” (p. 41).

El proceso histórico de los derechos del niño, muestra que primero fueron reconocidos derechos económicos y sociales y luego derechos civiles y políticos y estos últimos con limitaciones y matices. Esto explica por qué la Convención sobre los Derechos del Niño hace un énfasis en los derechos económicos sociales y culturales, y asume más tímidamente los derechos civiles y políticos, dentro de los cuáles la participación tiene un lugar central.

La Convención establece en su Artículo 12: Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Esto implica como lo expresa Gaitán (1999, p. 335) “tanto un reconocimiento como una segregación”, ya que se les reconoce su derecho a participar, pero se establecen restricciones al mismo.

Lansdown (2005, p. 20) afirma que en los procesos decisorios existen cuatro niveles de participación: 1) ser informado, 2) expresar una opinión informada, 3) lograr que dicha opinión sea tomada en cuenta y, 4) ser responsable o corresponsable de la toma de decisiones. Según lo establecido en el artículo 12 de la Convención, niños, niñas y adolescentes solo podrían participar en los tres primeros niveles, quedando la responsabilidad en la toma de decisiones en manos de un adulto, viéndose su participación restringida a la opinión.

En un avance posterior, el Comité Internacional de los Derechos del Niño considera la participación no solo como un derecho, sino como uno de los cuatro principios fundamentales de la Convención, es basándose en este pronunciamiento, que se considera la participación como un principio rector de las políticas de infancia y adolescencia.

Las políticas de infancia serían desde la perspectiva de derechos “la actuación política de personas adultas con niños, pero también la actuación política de los niños mismos”, lo que implica para los adultos “no sólo ‘representar’ a los niños sino coordinar iniciativas políticas con ellos y permitirles ejercer una influencia importante en los procesos de decisión políticos (es decir que no sólo es una política para los niños)” e implica para los niños, niñas y adolescentes que ellos son actores activos de las políticas (Liebel, 2006, p. 38).

Se ha avanzado de manera importante en los años posteriores a la Convención en definir lo que quiere decir participación de niños, niñas y adolescentes. Espinar (2003, pp. 40-41), caracteriza 5 tipos de participación de niñas y niños en proyectos sociales:

- Participación familiar: “Participación a través de sus opiniones, las cuales son tomadas en cuenta en la búsqueda del bienestar y la realización del proyecto familiar”.
- Participación recreativa: “Relacionada con actividades de carácter lúdico-recreativo, promovidos por ellos mismos o por adultos, y cuyas expresiones contribuyen al desarrollo personal”.
- Participación social o comunitaria: “Relacionada con el derecho que tienen a intervenir en la mejora de las condiciones sociales en las que viven, a través de diversas expresiones de solidaridad con otros y de servicio en la comunidad”.
- Participación ciudadana: “Es la participación en los asuntos públicos en los que ejercen sus derechos a través de la deliberación y representación, construyendo con otros espacios de convivencia democrática”



- Participación política: “Conjunto de acciones que realizan niños y niñas de forma organizada para conseguir metas políticas ejerciendo influencia en los procesos de toma de decisiones políticas que afectan a la infancia”.

La Mesa Nacional Interinstitucional de Participación Infantil y Juvenil conformada por entidades estatales y organismos internacionales, en el año 2008 elaboró un documento llamado ‘Seis claves’ para la participación de niños, niñas y adolescentes que son: A cualquier edad; en condiciones de equidad; en múltiples escenarios, niveles y formas; en un ambiente favorable; de modo autónomo, integral y continuo y con un impacto real.

Se han planteado diferentes escalas para evaluar la participación infantil, la más conocida de ellas es la de Hart (1993), quien plantea 8 niveles que van desde la manipulación y el uso decorativo, hasta los procesos iniciados y dirigidos por niños en que las decisiones son compartidas con los adultos, pasando por el nivel de participación simbólica y el nivel de “asignados e informados” que son los que predominan en los procesos de diseño e implantación de políticas públicas.

La participación infantil y adolescente, tanto en la vida familiar y comunitaria, como en los procesos de las políticas públicas es un tema del ejercicio de poder, de la forma como se establecen las relaciones sociales e intergeneracionales al interior de una sociedad. Por esto es un tema en permanente tensión y debate, que se asume en esta investigación como una categoría central en la perspectiva de derechos.

#### **4.1.5 Interés superior del niño y corresponsabilidad**

Otras categorías que corresponden a la perspectiva de derechos del niño que fueron consideradas en el análisis fueron las de interés superior del niño y corresponsabilidad.

El interés superior del niño ha sido considerado por el Comité de Derechos del Niño como el principio rector o guía de la Convención sobre los Derechos del Niño. El principio sostiene que no puede haber en las decisiones que atañen a niños, niñas y adolescentes un interés superior a la vigencia efectiva de sus derechos. Desde el punto de vista de las políticas este principio se expresa en la prioridad e importancia que deben tener niños, niñas y adolescentes en la ejecución de las políticas y los planes de desarrollo (Galvis, 2006, p. 138), por ello sirve para evaluar las leyes, las prácticas y las políticas (Pautassi y Royo, 2013, p. 27). El Comité de derechos del Niño lo ha empleado en tres contextos: en relación con la asignación de recursos, como principio paraguas que debe estar presente en todas las acciones gubernamentales y para aportar al contenido de ciertos derechos o llenar vacíos legales sobre situaciones no reglamentadas en que puede haber vulneraciones de derechos (Alston y Gilmour-Walsh, 1997, p. 63).

El interés superior del niño no está formulado en términos absolutos y, dado que los derechos de los niños y niñas no se ejercen aisladamente de los derechos de otras personas, no sería excluyente sino que establecería un criterio de prioridad, cumpliendo además el papel de elemento mediador cuando se presentan tensiones en torno a los derechos, estableciendo que estas tensiones se deben resolver prioritariamente de la manera que sea más favorable para los niños, niñas y adolescentes.

El principio del interés superior es de gran amplitud y obligaría tanto al poder judicial como al ejecutivo y al legislativo, así como a todas las autoridades e instituciones públicas y privadas, a los padres y las personas responsables del cuidado de niños, niñas y adolescentes. El interés superior del niño se convierte a su vez en norma en el caso de los conflictos jurídicos (los fallos deben ser los que más favorezcan la vigencia de sus derechos), en una orientación en la formulación de políticas públicas y en la asignación del gasto público (priorizar las medidas que promuevan y protejan sus derechos) y en una guía para las decisiones que tomen padres, tutores y cuidadores.

El principio del interés superior del niño se ha planteado como un elemento transversal a las políticas públicas dirigidas a este grupo etario y a todas las medidas

dirigidas a la protección de sus derechos. Dicha protección no es desde este principio una obligación solo para las instituciones y personas que trabajan directamente con esta población, sino una obligación para cualquier institución pública o privada y para cualquier órgano del Estado o de sus entidades territoriales y de la comunidad internacional (Baratta, 2007, p. 19).

La corresponsabilidad se puede definir como “la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección” (Art. 10 Código de la Infancia y la Adolescencia de Colombia)

Familia, sociedad y estado tienen obligaciones concurrentes, solidarias, simultáneas e interrelacionadas en el respeto y la garantía de cada uno de los derechos. La responsabilidad del Estado como garante fundamental de los Derechos Humanos, se ve complementada por la responsabilidad de la familia como nicho protector de estos derechos en la vida cotidiana y por la responsabilidad de la sociedad entera de generar espacios de democracia donde se permita el pleno desarrollo de los niños y los adolescentes.

## **4.2 Selección del Caso**

Se escogió Bogotá, porque la ciudad fue pionera en establecer una política municipal de infancia y adolescencia y la estableció además como una de las prioridades de la administración. Además porque hubo una relativa continuidad en la política durante las tres administraciones analizadas y se consolidó un equipo humano en torno a la política tanto en la institución líder, como en las otras entidades públicas de la ciudad que han tenido que ver con la política.

Se consideró importante el hecho de que en Bogotá se han producido documentos escritos que permiten de alguna manera reconstruir y hacer un seguimiento al proceso de la política, lo que no ocurre en otros municipios que se consideraron

inicialmente como opciones para realizar la investigación y donde la memoria de los procesos es básicamente oral.

Se tuvo en cuenta también que en Bogotá se dieron todas las etapas del ciclo de las políticas: Identificación y caracterización del problema, formulación de alternativas, selección y adopción de alternativas, implementación de la política, evaluación, retroalimentación y reformulación.

Considerando que entre más cercano a la población sea el escenario donde se implementa la política de infancia y adolescencia, esta se acercará más a las necesidades reales de la población beneficiaria y tendrá un mayor impacto en la misma, y dado que Bogotá es una megalópolis donde residen más de dos millones doscientos mil niños, niñas y adolescentes, que si bien tiene políticas municipales, estas son en la práctica macropolíticas que abarcan una diversidad de planes, proyectos, programas y acciones, se consideró necesario evaluar el proceso de la Política en una de las localidades de la ciudad.

Bogotá está dividida en 20 localidades; para escoger la localidad en que se iba a trabajar se establecieron unos criterios: Haber tenido continuidad en la política durante los 11 años analizados; tener referentes locales de todos los sectores que participan en la política; haber tenido Consejo Local de Infancia y Adolescencia, o su equivalente, funcionando durante todo el proceso; tener diferentes estratos económicos en su interior y; estar reportada la existencia de las diferentes situaciones de vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes. Después de un proceso de consultas y búsqueda de información, se escogió la localidad de Suba, que fue la única que cumplió todos los requisitos mencionados, se consideró además importante el hecho de la diversidad étnica que existe en esta localidad (presencia de comunidades afrocolombianas y de indígenas) y el hecho de tener una zona de población rural dentro de ella.

### **4.3 Recolección de información**

Se recogió información referente a los dos niveles geográficos y administrativos incluidos: la ciudad y la localidad. De la ciudad se recogió información sobre: antecedentes y desarrollos previos al surgimiento de la política; contexto de planes de desarrollo y prioridades de las tres administraciones; normatividad; proceso de construcción de la política; coordinación y gestión de la misma; proceso de implementación; monitoreo, seguimiento y evaluación; actores de la política en sus diferentes momentos; cambios y rediseños de la misma; discurso de derechos en todo el proceso de la política; relación con las políticas nacionales y discurso de derechos en todo el proceso. De la localidad se recogió información sobre: diseño de la política local; contexto de planes locales de desarrollo y prioridades de las administraciones locales; proceso de implementación; actores; coordinación y gestión de la política; articulación con administraciones locales; articulación con política distrital y políticas nacionales; cambios de la política a través del tiempo; monitoreo, seguimiento y evaluación; discurso de derechos en todo el proceso.

Se utilizaron dos grandes fuentes de información:

- Los documentos de la política, impresos o en medio magnético, sea que estos se hubieran hecho públicos o fueran documentos grises (documentos de trabajo, no publicados), se revisaron libros, folletos, informes, reportes, actas, decretos, lineamientos, acuerdos, planes de acción, presentaciones y los demás materiales a que se pudo tener acceso.
- Los actores distritales y locales de la política, a quienes se les realizaron entrevistas semiestructuradas, a los actores actuales de la política en el nivel distrital y local, se les aplicó además una encuesta sobre la misma.

#### **4.3.1 Revisión de documentos**

Se hizo una revisión de todos los documentos disponibles relacionados con la política, producidos en los 11 años analizados. Se revisaron: planes de desarrollo, planes de acción, decretos, acuerdos, lineamientos, actos administrativos, documentos de difusión de la política y/o de sus componentes, documentos sobre el desarrollo de la política y/o de sus componentes, informes de avances, informes de rendición de cuentas y evaluaciones, documentos de análisis de la política.

De los documentos revisados, se seleccionaron los más pertinentes y de cada uno de estos se elaboró una ficha analítica que recogía sus contenidos más importantes e información sobre el discurso de derechos en los mismos.

#### **4.3.2 Entrevistas**

Se realizaron entrevistas semiestructuradas, en las cuales se utilizó una guía de preguntas, la cual se complementó con preguntas que fueron surgiendo en el proceso de la entrevista, dando libertad al entrevistado para contestar lo que considerara. Se entrevistaron actores de los diferentes momentos de la política y de los dos niveles analizados: distrital y local. Se hicieron dos tipos de entrevistas:

- Entrevistas exploratorias: se realizaron en la fase inicial de recolección de la información, estaban orientadas a recoger información sobre el proceso de la política, los actores y documentos claves (ver anexos 1 y 2). Se indagó también en las entrevistas de actores del nivel distrital por las localidades más representativas y que cumplieran los criterios establecidos. Se realizaron 3 entrevistas exploratorias con personas que estuvieron en la coordinación de la política a nivel distrital en sus diferentes momentos y 1 entrevista exploratoria en el nivel local con un actor que ha tenido un rol importante en el todo el proceso de la política desde sus inicios.
- Entrevistas a profundidad: A partir del análisis de los documentos y de la información recogida en las entrevistas exploratorias se elaboró un listado inicial de

actores de la política a entrevistar, este listado se fue ampliando a partir de la información recogida en las mismas entrevistas, en total se realizaron 21 entrevistas con actores distritales con una duración entre 70 y 130 minutos por entrevista y 11 entrevistas a actores locales con una duración entre 50 y 110 minutos. Para su realización se diseñaron guías de preguntas (ver anexos 3 y 4).

Las instituciones a las que pertenecían o pertenecieron en su momento los actores entrevistados del nivel distrital fueron: Secretaría Distrital de Integración Social (11 entrevistas), Secretaría Distrital de Salud (3 entrevistas), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (3 entrevistas) Secretaría Distrital de Educación (2 entrevistas), Secretaría Distrital de Planeación (1 entrevista) y Departamento de la Prosperidad Social (1 entrevista). (Ver anexo 5)

Las instituciones a las que pertenecían o pertenecieron en su momento los actores entrevistados del nivel local fueron: Secretaría Distrital de Integración Social (5 entrevistas), Secretaría Distrital de Educación (2 entrevistas), Alcaldía (2 entrevistas), Secretaría Distrital de Salud (1 entrevista), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (1 entrevista).

Es de anotar que de las 32 personas entrevistadas, solo 4 fueron hombres (12,5%), las restantes 28 fueron todas mujeres, lo que evidencia una clara feminización de la política, reflejo de una sociedad machista en la que los temas de niños y niñas y el manejo de las hijas y los hijos están a cargo de las mujeres. (Ver anexo 6)

#### **4.3.3 Encuestas**

Tratándose de un trabajo de tipo cualitativo, no se planteó inicialmente la aplicación de encuestas. Sin embargo, dado que en el proceso de recolección de información se encontró que con las entrevistas realizadas no se lograba recoger la opinión de los entrevistados sobre los resultados y las dificultades de la política (particularmente no se lograba recoger su apreciación relacionada con la diversidad de

campos de acción de la política), ni sobre la intensidad y frecuencia las interacciones entre los diferentes actores de la política, se decidió realizar una encuesta a los actores de la política. La encuesta se le aplicó a los actores actuales de la política, dado que no fue posible aplicarla a quienes había sido actores de la política en momentos anteriores.

Se realizó una encuesta similar, con pequeñas modificaciones, a los actores distritales y a los actores locales de la política, para la construcción de las preguntas se tuvieron en cuenta las metas que la misma política se ha propuesto en la realización de los derechos y la diversidad de actores que participan en su desarrollo. Para construir la encuesta, se tomó como base una encuesta que el grupo de investigación al que pertenece el investigador, aplicó en la sistematización de la estrategia Hechos y Derechos. Los formatos de las encuestas se pueden ver en los anexos 7 y 8.

La encuesta a actores distritales se aplicó a los asistentes a una de las reuniones del Comité Distrital de Infancia y Adolescencia, organismo de coordinación de la política. La encuesta a actores locales se aplicó a los asistentes a una de las reuniones del Comité Local de Infancia y adolescencia de Suba. Ambas encuestas fueron anónimas.

La encuesta a actores distritales fue respondida por 30 personas quienes representaban en el Comité a las siguientes instituciones: Secretaría Distrital de Integración Social (17 encuestas), Secretaría de Salud (2 encuestas), Secretaría de Educación (2 encuestas), Instituto Colombiano de Bienestar Familia (2 encuestas), Secretaría de Planeación (1 encuesta), Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte (1 encuesta), Instituto Distrital de recreación y deporte (1 encuesta), organizaciones de la sociedad civil (4 encuestas) y entidades de cooperación internacional (1 encuesta).

La encuesta a actores de la política de la localidad de Suba fue respondida por 18 personas quienes representan a las siguientes instituciones: Secretaría Distrital de Integración Social (4 encuestas), Hospital de Suba (2 encuestas), Secretaría Distrital de



Cultura Recreación y Deporte (1 encuesta), Asociaciones de orientadoras programa FAMI del ICBF (5 personas), Hogares infantiles del ICBF (2 personas), ONG (3 personas).

#### **4.4 Procesamiento y análisis de la información**

La información recogida en las entrevistas y en la revisión de documentos se procesó utilizando el programa Atlas.ti, los códigos con los cuales se analizaron los archivos incorporados en el Atlas.ti correspondieron a las categorías de análisis del marco de derechos y del marco de análisis de políticas públicas.

## **5. HALLAZGOS**

### **5.1 Devenir de la política de infancia y adolescencia de Bogotá 2004-2014**

#### **5.1.1 Primer momento de la política (2004-2008)**

El primero de enero del 2004 se produce un cambio de administración en la ciudad, por primera vez un candidato elegido en representación de un partido de izquierda llega a ser alcalde de la ciudad con una propuesta política que hace énfasis en lo social y con un compromiso firmado en la campaña de formular y aplicar una política pública de infancia y adolescencia en la ciudad.

El Plan de Desarrollo 2004-2008 que se denominó “Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” plantea en la exposición de motivos “...los bogotanos nos merecemos un destino mejor inspirado en la solidaridad. Un destino de ciudadanos y ciudadanas con las necesidades básicas satisfechas, en una ciudad en paz, que gozan de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales...”. Se propone empezar “una nueva era en la que superemos la indiferencia... en la que se privilegien los derechos de los niños y las niñas, y los jóvenes cuenten con las condiciones para construir un futuro de bienestar y esperanza, al igual que las mujeres, por cuyos derechos trabajaremos sin descanso”. (Alcaldía de Bogotá, 2004, p. 13)

El mismo documento expresa “El Plan de Desarrollo tiene una perspectiva de derechos humanos. Esto quiere decir que ésta atraviesa, permea y fundamenta todos y cada uno de los elementos constitutivos del Plan”. El Plan tiene como principios: solidaridad, autonomía, diversidad, equidad, participación y probidad, lo que contrasta con la perspectiva y los principios de un modelo neoliberal, como el que han asumido los gobiernos nacionales desde la década del 90.

Lo que se evidencia al analizar el Plan de Desarrollo 2004-2008 es que los derechos humanos tienen un lugar central y que dentro de ellos, los derechos de niños, niñas y adolescentes son una prioridad. La primera de las políticas del eje social del Plan es la protección, promoción y restablecimiento de derechos: “Se propenderá por la promoción, protección y restablecimiento de los derechos y prevención de las causas asociadas a su vulneración. Se dará prevalencia a los derechos de los niños y las niñas...”, la segunda es la alimentación como un derecho fundamental y la tercera es el ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas.

En la sección políticas generales del Plan de Desarrollo se retomó el compromiso que había adquirido el Alcalde en su campaña de diseñar una política de infancia y adolescencia:

Los derechos de las niñas y los niños tendrán prioridad sobre los derechos de los demás y sobre todas las normas y consideraciones cuando ellas impidan su garantía o satisfacción. Las instituciones distritales y la sociedad concurrirán para garantizar su incorporación en la formulación de políticas, planes, programas y en la asignación de los recursos del presupuesto público, así como su protección y socorro en toda circunstancia, y su vinculación a programas de interés general (Alcaldía, 2004, p.34).

Los compromisos con la infancia y la adolescencia se establecen en el primer eje del plan: el eje social; en el segundo eje: el eje urbano regional, no se visibiliza este grupo etario y en el eje 3: reconciliación, solo hay una alusión tangencial. Tiene entonces el Plan un énfasis en derechos de los niños, niñas y adolescentes que se plasma en las acciones y servicios del sector social, pero que no es transversal a todo el Plan.

El gobierno de Garzón entra a ser parte de lo que en su momento se llamó el giro a la izquierda en los gobiernos de América Latina, siendo similar al caso de México, donde la izquierda logra el cargo de alcalde de la capital, pero los partidos tradicionales

o nuevas organizaciones de derecha ostentan la presidencia de la nación, aunque el perfil personal de Garzón se parece más al del presidente Lula da Silva, dado que viene del sector sindical y representa una corriente socialdemócrata que progresivamente ha ido dando un giro hacia “una visión de conciliación política y social basada en la creencia en un gran pacto entre clases sociales y entre diferentes sectores de la sociedad” (Rodríguez, 2008, p. 205).

Lo expresaba uno de los entrevistados: “En el Distrito nosotros éramos como los bichos raros, pues desde lo político no era de donde debíamos agarrarnos... Porque ese era un momento del Gobierno Uribe, claramente con toda su ideología y su manera de operar” (Entrevista 2). La ciudad se compromete en un modelo de derechos humanos, cuando en el gobierno nacional hay uno de los gobiernos que cometió peores violaciones a estos derechos.

Esta consideración ideológica es fundamental para entender el periodo en el que se ha desarrollado la Política de infancia y adolescencia de la ciudad, en el cual han habido en Bogotá 3 gobiernos que se proclaman de izquierda, aun cuando, como expresa Bonilla (2015, p. 164) “directamente no se pueda endilgar si realmente hacen parte de esta categoría de accionar ideológico” dado que el alcalde Samuel Moreno viene de un sector populista aliado con partidos de izquierda y el alcalde Gustavo Petro si bien viene de la izquierda, fue elegido por un movimiento que conformaban personas de diferentes corrientes ideológicas.

En algunas de las entrevistas realizadas se plantea el tema ideológico como central en la comprensión de la Política de infancia y adolescencia:

... desde la construcción inicial de la política ha tenido una mirada hacia un estado social de derecho, una mirada de izquierda sobre digamos el ejercicio de derecho sobre los niños y niñas, sobre encontrar oportunidades para los niños y las niñas... sobre esos principios de equidad, sobre los principios de inclusión... (Entrevista 7)

... no tengo vínculos ni de izquierda ni de derecha, yo lo que veo es que esta política pública va muy amarrada a la gente, es como si se dejara de pensar la política pública desde el escritorio y desde las estadísticas y se bajara y se lograra de alguna manera tratar de identificar el sentir del ciudadano común, del ciudadano de a pie, que esta como muy centrada en llegarle a la persona, no a la estadística. (Entrevista 13)

El mismo texto de la Política de infancia y adolescencia plantea las diferencias ideológicas con la mirada del gobierno nacional:

La transformación de los subsidios a la oferta para pasar al modelo de subsidio a la demanda, en todos los sectores sociales, se inscribe en los procesos de globalización y de predominio del modelo neoliberal de desarrollo, muy a pesar del pacto constitucional de 1991, orientado por el proyecto del Estado Social de Derecho para la garantía de todos los derechos derivados de la ciudadanía. (p. 22)

El papel del Estado se ha venido desdibujando, pasando a ser un simple árbitro del mercado, en vez de un garante de derechos. A su vez, los derechos se han convertido en mercancías a las que sólo se puede acceder si se cuenta con suficiente poder adquisitivo para pagar por ellas. La política social perdió su dimensión política para ser un mecanismo paliativo y compensatorio de los rezagos del mercado. El país no ha logrado consolidar un sistema de seguridad y protección social acorde con la garantía de derechos y las necesidades mínimas de la población. (p. 23)

La incapacidad del Estado es también la incapacidad de las familias, quienes sumidas en el abandono, la pobreza y la guerra, no tienen tampoco las condiciones para participar y exigir del Estado su compromiso ético como Estado social, democrático y participativo. (p. 22)

Los entrevistados reconocen que hay desarrollos que vienen de gobiernos anteriores, pero que la llegada de un gobierno de izquierda le infringe un nuevo matiz a las políticas sociales:

El que unos gobiernos de izquierda hayan estado con la preocupación que para la izquierda tiene que haya oportunidades para la gente, que se mejoren las condiciones de la vida de la gente, yo creo que eso ha ayudado, ha ayudado a esa mirada, esa postura ideológica a considerar que los seres humanos deben ser el centro de las preocupaciones... aunque digamos esos temas de pensarse las personas por grupos poblacionales viene desde antes de estos tres gobiernos, pero sí yo creo que las posturas ideológicas marcan definitivamente. (Entrevista 4)

Estas diferencias ideológicas entre los gobiernos nacional y distrital se van a ver reflejadas en el desarrollo de la Política en aspectos claves como la articulación institucional o los recelos con las instancias de control: "...una presión muy fuerte de los sectores de control, la Contraloría se vino a vivir acá, ellos tienen oficina aquí, el control era diario, personería también, entonces toda esta franja de presión tampoco permitió pensar en los planes de acción de la política" (Entrevista 9).

Al hacer el análisis de la Política fue emergiendo entonces la pregunta sobre cómo influye la ideología en las políticas de infancia y adolescencia. Este es un aspecto de relevancia en un momento en que el tema de la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia parece haberse despolitizado, por lo menos desde la mirada de los organismos de cooperación internacional, así como también en el discurso de los técnicos y de las instituciones que abordan programas de infancia. "Por eso te digo, técnicamente... en el escenario técnico no había conflicto.... Ni ideológico ni nada. Era un tema de... "no quiero que en la foto aparezcamos todos porque entonces van a decir que el uno se le vendió al otro"... Era muy del orden político" (Entrevista 19).

La tensión entre lo técnico y lo político es un aspecto transversal al análisis de la Política estudiada, si bien, como afirman Alonso y Bifarello “...las políticas sociales tienen la capacidad de constituir (y de hecho así lo han hecho a lo largo de la historia) poderosos instrumentos de construcción de ciudadanía o importantes herramientas para reforzar la exclusión. No son neutras: su impacto depende claramente de su orientación ideológica” (2003, p. 1), para varios de los entrevistados, los aspectos técnicos responden a un discurso universal de derechos sobre el cual hay un consenso entre diferentes ideologías.

La pregunta que surge es si estas diferencias políticas se expresan también en la implementación de la Política y cómo lo hacen, pregunta que emergió en el proceso de análisis de la información recogida y será abordada más adelante.

#### **5.1.1.1 Proceso de formulación**

La génesis de la Política viene de un proceso que se desarrolló en la administración anterior (2001-2003) y que tiene sus raíces en los cambios que se dieron después de la firma de la Convención sobre los derechos del Niño, la formulación se constituye en el momento en que ese proceso se consolida y se da el salto de la teoría a la política pública, lo que Ricoeur (2000) llamaría el paso del discurso a la acción.

El proceso de formulación de la Política se realizó durante el primer semestre del 2004 con el liderazgo del Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), la participación de otros sectores de la política social de la ciudad (participaron inicialmente salud y educación, posteriormente se vincularon cultura, recreación y deportes, gobierno, planeación, tránsito y acueducto, entre otros) y de algunas ONG. El proceso se dio en 4 momentos según lo expresa el documento de la Política:

1. Establecimiento de un acuerdo sobre el sentido que debería orientar la Política “basado en la garantía de los derechos, en la promoción de la calidad de vida y en la reorganización de las formas de analizar y actuar de los distintos sectores sociales”.

2. Revisión de los Lineamientos Generales de Política Social para Bogotá 2004-2014 expedida en el gobierno anterior con participación ciudadana y análisis de los principales problemas y recomendaciones identificadas por los niños, niñas y adolescentes en los encuentros ciudadanos realizados durante el 2004 a propósito de la formulación de los planes locales de desarrollo.

3. Análisis de causas comunes y planteamiento de los ejes de la Política; construcción de lo que se planteó como un “sueño común en torno a los niños, niñas y adolescentes”.

4. Construcción de “acuerdos sobre temas fuertemente convocantes de todos los sectores y actores sociales, que al abordarlos permitieran incidir en muchos de los factores determinantes de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes; y definimos sus componentes y las líneas de acción” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, pp. 6-7)

En el proceso de formulación se dedicó un tiempo importante a la construcción de lo que se llamó un acuerdo de sentido, un consenso discursivo entre los actores participantes quienes venían de diferentes sectores y tenían distintas concepciones, discursos y prácticas sobre lo público y sobre las políticas, lo que explicaría la hibridación discursiva que se encuentra en el texto de la política y en el discurso de los actores entrevistados.

Se evidencia la generación de una tensión importante al pretender pasar de una perspectiva sectorial con la que habían funcionado históricamente las políticas públicas, a una perspectiva de poblaciones, proceso que ya había sido planteado en el gobierno anterior de la ciudad, pero que al parecer era solo un consenso discursivo de quienes lideraban la administración, que se chocaba con la estructura burocrática, que hacía una oposición pasiva al cambio.

Al empezar la formulación de la Política de Infancia y Adolescencia casi caemos en la trampa del tiempo y del enfoque tradicional, pues citamos las instituciones para preguntarles qué estaban haciendo para abordar esas situaciones adversas,



luego pusimos la información en una matriz y desde ahí pensamos formular la Política. Pero la certeza sobre la insuficiencia de las acciones resultantes de este ejercicio, nos trasladó al debate sobre el sentido mismo de la Política. (SDIS, 2007, p. 11)

Pasó una cosa muy interesante porque cuando una cuenta esta historia de para atrás esto parece muy hilado, pero en la vida real esto no sucede así de hilado, cada una de las instituciones en cumplimiento de sus planes estratégicos institucionales lo que sí tuvieron claro era que la infancia tenía que estar incorporada de una manera muy clara y cada una la fue incorporando de la manera más o menos que pudo. (Entrevista 3)

Fue un proceso de negociación, como fueron muchas de las cosas con las instituciones, ahí habían muchas aproximaciones distintas, los más tradicionales estábamos defendiendo mucho la perspectiva de derechos y la materialización de la perspectiva de derechos, había otros que venían con el tema de determinantes, había otros que estaban viniendo con el tema de intolerables y si tu lees la Política es un mix de todas esas diferentes posturas un ejercicio de negociación digamos de concepciones sobre lo que se debería hacer. (Entrevista 3)

Un momento relevante en la formulación fue la discusión de las “situaciones adversas” definidas en el proceso adelantado en la administración anterior y que en la Política desembocaron en lo que se llamó intolerables en un proceso en que lo que se debatía era cómo no quedarse en los aparentes problemas y las respuestas ante los mismos, sino ir al análisis de las causas para que la Política actuara sobre estas.

Se identificaron como cuarenta y algo situaciones adversas que había que modificar, se ordenaron por determinantes, entonces como te digo no sólo había que responder a las situaciones súper críticas sino porque, la causa del embarazo en adolescentes podía ser muy lineal a la causa de deserción escolar o a la causa de violencia de género, entonces habían muchas situaciones específicas que en términos de determinantes se agrupaban de una manera diferente, esas fueron las iniciales, se establecieron entonces unos intolerables... (Entrevista 3)

Expresan los líderes del proceso su intención de romper con una tradición asistencialista para transitar hacia una nueva perspectiva de las políticas públicas.

Los derechos eran obtener cosas, si tenían hambre les dábamos comida, si tenían frío les dábamos abrigo, pero en la otra mirada, era un desafío mucho más grande para el Estado, que era la posibilidad de realizar lo que usted quisiera realizar y también habría unas responsabilidades como sujeto, en donde aquí eran centradas en el individualismo y en superar la condición adversa, y acá eran centradas en la convivencia, en la creación y en el cumplimiento de normas y en la solidaridad y el cuidado, esto era lo que nuestro concepto le ponía impronta a la Política. (Entrevista 3)

Otro aspecto que se evidencia en el proceso de construcción de la Política es la intención de romper con una tradición de visión e intervención fragmentadas de los problemas y de las poblaciones para transitar hacia miradas e intervenciones más integrales. Se criticaba el modelo de políticas desarticuladas que había venido funcionando:

La administración pública tiene una estructura fragmentada y algo parecido ocurre con las ONG. Adicionalmente, se ocupan de las consecuencias, sin lograr afectar las causas de forma sostenida, pues cada problema se analiza de manera aislada y con base en este análisis, se atiende o se intenta prevenir. El resultado es una sumatoria de acciones puntuales y aisladas, que difícilmente obtienen el impacto deseado. (SDIS 2007, p. 14)

Un Estado que hacía política para unos pocos, centrados en problemas o peligros, a una política que era para todas las personas reconocidas desde el Estado, y que destinaba un gasto a generar equidad, que la distribución era con ese criterio, y de programas y proyectos sectoriales y desarticulados, tempranistas y genéricos, institucionalizantes, a programas integrales, transectoriales, centrados en poblaciones y territorios con situaciones particulares

y fortalecedoras de los contextos sociales más que de las instituciones.  
(Entrevista 3)

Se hacía un llamado a articular los sectores para dar respuestas articuladas a los problemas:

Para superar problemas complejos se requiere identificar las causas que mejor explican su ocurrencia y afectarlas por medio de la acción simultánea y concertada de la sociedad toda. No es posible que un solo sector dé una respuesta integral y suficiente, como no es posible pensar que las causas se generan en un solo sector. El Estado tendrá que actuar de manera transectorial y convocar a la sociedad entera para propiciar una acción colectiva adecuada a la magnitud y la complejidad de los problemas. (Alcaldía Mayor 2004, p. 9)

La Política parte de la identificación de 6 situaciones que se consideraron intolerables: Que niños, niñas y adolescentes sufran o mueran por causas evitables; que niños, niñas y adolescentes padezcan hambre y malnutrición; que a niños, niñas y adolescentes los maltraten o abusen sexualmente; que niños, niñas y adolescentes trabajen en vez de estudiar; que niños, niñas y adolescentes estén tan solos y que niños, niñas y adolescentes sean marginados por estar en situación de discapacidad.

Sobre las causas de estas situaciones intolerables, el documento de la Política expone que estas se entrecruzan o se potencian para producir los problemas, existiendo “jerarquía entre las causas, de manera que un aspecto puede ser más incidente que otro, más generador de problemas que otro, más estructural que otro”. Propone como un norte la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes vista en dos dimensiones, una individual que tiene que ver con el ejercicio de la autonomía y otra colectiva que tiene que ver con la redistribución equitativa de los recursos, para ello ve necesario la transectorialidad y la integralidad en la política pública.

El ideal que sustenta la Política se presenta como un sueño:

Soñamos a niños, niñas y adolescentes de Bogotá como ciudadanos y ciudadanas; sujetos de derechos reconocidos-as desde la gestación y a lo largo de su ciclo vital. Que son y se sienten queridos-as, seguros-as de tener su vida protegida, con las oportunidades materiales y sociales requeridas para su desarrollo, actores de ciudadanía en un entorno sustentable y adecuado a sus necesidades. Que viven relaciones democráticas en las que las particularidades culturales, étnicas, religiosas y políticas son valoradas y tenidas en cuenta; relaciones que se fundamentan en la igualdad entre los géneros, el respeto y el afecto; relaciones que comienzan en las familias como contexto primario de socialización y alcanzan una sociedad participativa, solidaria e incluyente. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p. 26)

La Política se organiza en 3 partes: una inicial en que se hace un llamado desde la ética de un deber ser, una segunda en que se plantean unos intolerables a los que se debe dirigir la Política y una tercera que presenta 3 ejes en que se organiza el hacer de la Política: la protección de la vida, la generación de escenarios propicios para el desarrollo y las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía por parte de los niños, las niñas y los adolescentes.

Los tres ejes de la Política se subdividen a la vez en 7 componentes, correspondiendo a cada componente unas líneas de acción:

1. Eje uno: Protección de la vida. Incluye 3 componentes:
  - 1.1. Inicio de una vida digna. Comprende las líneas de acción: Antes de nacer, al nacer y en el primer año
  - 1.2. Ciudad protectora para niños, niñas y adolescentes. Comprende las líneas de acción: Sin riesgos, espacio y transporte seguros.
  - 1.3. Seguridad alimentaria. Comprende las líneas de acción: Alimentos para todos y todas, alimentación sana y alimentos en el campo
2. Eje dos: Generación de escenarios propicios para el desarrollo. Incluye 3 componentes:

2.1. Relaciones propicias para el desarrollo. Comprende las líneas de acción: Al rescate, relaciones democráticas, condiciones propicias para el desarrollo en la primera infancia, en la edad escolar y en la adolescencia.

2.2. Ambiente amigo de niños, niñas y adolescentes. Comprende las líneas de acción: Construcción de ambientes sanos y apoyo a las iniciativas de niños, niñas y adolescentes sin obstáculos.

2.3. Niños y niñas a la escuela, adultos-as al trabajo. Comprende las líneas de acción: Búsqueda activa, escolarización una prioridad, servicios incluyentes, oportunidades de ingresos para las personas adultas y movilización social.

3. Eje tres: Condiciones para el ejercicio de ciudadanía

3.1. Componente actores de sus propios derechos. Comprende las líneas de acción: Encuentros de infancias de todos los colores, promoción de derechos, apoyo a las iniciativas

La Política reconoce que “La garantía de los derechos es un reto de alta complejidad” y que por ello “exige una gestión pública diferente, que trascienda la visión sectorial fragmentada y acuda a una institucionalidad capaz de reorganizarse en función del reconocimiento de la integralidad del sujeto y de sus derechos”. Igualmente reconoce que la Política se realiza en espacios territoriales específicos, “los territorios sociales como los escenarios donde acontece la vida cotidiana y, por lo tanto, como los lugares privilegiados de su acción” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, p. 27).

Se encontraron en el documento de la Política dos miradas de la infancia y la adolescencia: por una parte, una mirada positiva de infancia y adolescencia ideal, representada en el sueño, en el deber ser, en una infancia y adolescencia a las que le son respetados sus derechos y otra mirada negativa, planteada desde las violaciones a los derechos, desde los intolerables, desde esa infancia y adolescencia que no deberían ser.

La Política se lanza en un día que tiene un simbolismo especial: el 20 de Junio de 2004, día del padre, en el Parque Simón Bolívar, donde se realizaba ese día el Festival

Niños y las Niñas al Parque, lanzamiento que es acompañado de una importante campaña de comunicación.

#### **5.1.1.2 Proceso de implementación**

La Política no tuvo un plan de acción ni unas metas definidas, el documento de la Política durante toda su vigencia quedó como un documento marco, sin compromisos específicos, tampoco se le asignó un presupuesto específico, por esto es difícil delimitar lo que fue el desarrollo de la misma. Sin embargo, en el Plan de desarrollo sí estaban fijadas varias metas en relación con la infancia y la adolescencia, relacionadas con nutrición, educación salud, prevención de consumo de psicoactivos, prevención del embarazo adolescente, trabajo infantil, maltrato, abuso, cultura, recreación y deporte.

Posteriormente a la expedición de la Política se formularon una serie de nuevas iniciativas que aparecen inscritas dentro de la misma, continuaron además operando proyectos, programas y acciones que venían desde administraciones anteriores, así como otras políticas específicas dirigidas a la infancia y la adolescencia, como las políticas contra el trabajo infantil y la explotación sexual y comercial de niños y niñas, junto con políticas sectoriales que tenían un fuerte componente de acciones dirigidas a niños niñas y adolescentes como las políticas de salud, educación y nutrición y programas como los que adelantaba el IDIPRON con habitantes de calle. Al igual que en otras administraciones, varios programas cambiaron de nombre y en muchos se hicieron modificaciones o adaptaciones para hacerlos coherentes con el plan de desarrollo y las nuevas políticas de la administración.

Igualmente en la ciudad continuaron funcionando proyectos, programas y acciones dirigidos a la infancia y la adolescencia de instituciones del orden nacional como el ICBF, Acción Social, las instituciones del sector justicia o la policía de infancia y adolescencia, las cuales no eran incluidas por la administración como parte de la Política de infancia y adolescencia de la ciudad; dándose la paradoja de que la mayor parte de acciones de protección y restablecimiento de derechos y la mayor parte de las

actividades de educación inicial o de cuidado de la primera infancia no aparecen referenciadas como acciones de la Política (el ICBF manejaba en ese momento cerca de las dos terceras partes de la oferta pública de educación inicial en la ciudad y la gran mayoría de las instituciones de protección).

En los documentos que la ciudad produjo donde se hacía referencia a la Política, se suman las acciones que realizaban todos los sectores de la administración distrital dirigidas a la infancia y la adolescencia, dando a entender que la política era la sumatoria de todas estas acciones. Incluso en ocasiones se mencionaban también las acciones que adelantaban en la ciudad instituciones de carácter nacional como el ICBF o Acción Social, pero no se consideraban centrales en la Política.

Majone (1997) afirma que no existe “un conjunto único de decisiones, actores e instituciones constitutivo de las políticas que puede ser descubierto y descrito” (p. 192). Coincidiendo con esta afirmación, en la revisión documental se encontraron referenciados como desarrollos de la Política una diversidad de nuevas disposiciones, estrategias, proyectos, programas y acciones dirigidas de alguna manera a mejorar la situación de la infancia y la adolescencia, entre las que están:

- Proceso de regulación de instituciones de educación inicial de la ciudad, por medio del cual se establecieron unos estándares de funcionamiento para estas instituciones, así como mecanismos asesoría, inspección, vigilancia y control de estas instituciones. Este proceso es pionero en el país donde hasta el momento no se realizaba control a las instituciones de educación inicial.
- Mejoría de la calidad de las instituciones de educación inicial que dependen de la Secretaría Distrital de Integración Social. Si bien en el Plan de Desarrollo se planeaba aumento de cobertura, la evaluación hecha con los parámetros establecidos evidenció falencias, por lo que la mayor parte de recursos se destinaron a mejorar la calidad de las mismas.

- Firma al final de la administración del *Convenio por la atención integral a la primera infancia en el Distrito Capital*, entre instituciones públicas, privadas, grupos académicos y entidades de cooperación.
- Establecimiento de la gratuidad total para la educación hasta quinto grado para los estudiantes más pobres.
- Construcción de nuevos colegios e intervención integral de otros, aumento de cupos y disminución del hacinamiento.
- Proyecto escuela-ciudad-escuela.
- Desarrollo de programas de reconciliación, paz y convivencia y de formación en derechos humanos.
- Institucionalización y montaje inicial del sistema de monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia en la ciudad, el cual debía producir informes periódicos a la ciudad.
- Transformación del Departamento Administrativo de Bienestar Social en Secretaría Distrital de Integración Social, dándole un rol de liderazgo en la rectoría de las políticas sociales, como parte del proceso de reforma administrativa de la ciudad.
- Creación de comedores comunitarios en las zonas de más pobreza de la ciudad. El tema de combatir el hambre fue una preocupación central de esta administración, lo que se vio reflejado en el programa Bogotá sin hambre, dentro del cual se hizo una gran inversión en comedores comunitarios, a pesar de la crítica de diferentes sectores por ser un programa eminentemente asistencialista.
- Diseño e implementación de una estrategia de formación a familias de niñas y niños menores de 5 años denominada *Familias comprometidas en la construcción de escenarios propicios para el desarrollo de los niños y las niñas*.
- Planteamiento de la iniciativa de jardines infantiles indígenas y creación del primer jardín indígena en un proceso de concertación con la comunidad Inga.
- Formalización del Subcomité Distrital y los Subcomités locales de infancia y adolescencia de los Consejos Distrital y Locales de Política Social y funcionamiento de ellos durante todo el periodo.
- Aumento del número de Comisarías de Familia y del número de equipos en algunas de ellas.



- Proceso de inclusión de niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad atendidos en colegios con modelos pedagógicos y prácticas educativas incluyentes.

- Estrategias dirigidas a la seguridad vial como: patrulla escolar, ola naranja, plan aula y capacitación a conductores y monitoras de rutas escolares.

- Realización de *Encuentros Locales de todos los colores* con niños, niñas y adolescentes en las 20 localidades de la ciudad y generación a partir de ellos de proyectos locales, así como participación en la formulación de la política pública de participación y en la construcción de la *Agenda de los niños y niñas para los gobernantes* al final de la administración.

- Desarrollo de procesos de formación para la participación de niños, niñas y adolescentes de todas las edades, incluyendo la primera infancia, y fortalecimiento de agrupaciones conformadas de niños, niñas y adolescentes en las localidades. Es de anotar que estos procesos de participación se promovían fundamentalmente con niños, niñas y adolescentes usuarios de los servicios distritales.

- Producción de diversas piezas comunicativas sobre la política que circularon por diferentes medios de comunicación, producción de varias historietas sobre temas de la política como los intolerables, realización de estrategia comunicativa en torno a la prevención del trabajo infantil e intervención comunicativa en momentos como la entrada de niños y niñas al colegio (*Aprender la fiesta* 2005, 2006, 2007), la celebración de la navidad (*Novenas de aguinaldos* 2004, 2005 y 2006), el día del padre (*Papá calidad certificada* 2005, 2006, 2007), el día de la niñez y la recreación (*Quiéreme bien, hoy juega conmigo*) y la noche de los dulces (*Catálogo de disfraces*). En las entrevistas realizadas se destaca el componente de comunicación de la política como uno de los más exitosos.

- Emisión del programa radial *Rakamandaka*, concebido como espacio de expresión de niñas y niños y apertura del espacio virtual *Planeta Quieremebien*, lugar donde las niñas y los niños podían jugar, chatear, conocer sobre la política y sobre los eventos que se realizan en la ciudad.

Además de las estrategias, proyectos, programas y acciones nuevas mencionadas se continuaron realizando multiplicidad de acciones de instituciones distritales que venían de administraciones anteriores y que se mantuvieron a través del periodo analizado, entre las que estaban:

En el eje protección de la vida:

1. Promoción del embarazo deseado, prevención del embarazo en adolescentes, garantía del control prenatal temprano, bonos de complementación nutricional, educación nutricional a gestantes, garantía de atención adecuada del parto, control de prevalencia de VIH en gestantes.

2. Registro al nacimiento, aseguramiento temprano en salud, promoción de la lactancia materna, acceso a atención en salud (vacunación, información en salud, detección temprana de discapacidad, prevención de discapacidad), bonos de complementación alimentaria, vinculación a programas de atención integral a la primera infancia.

3. Estrategias de vacunación intra y extramurales; Estrategia de Atención Integral de Enfermedades Prevalentes en la Infancia – AIEPI –, Estrategia Instituciones Amigas de la Mujer y de la Infancia – IAMI – e Instituciones Amigas de la Familia gestante y de la Infancia – IAFI – y el proyecto de instituciones amigables y saludables que son las que aplican las tres estrategias mencionadas; salas ERA.

4. Desarrollo del programa salud a su casa, el cual incluye diferentes actividades dirigidas a mejorar la calidad de vida de las familias, la educación en el cuidado de la salud de sus integrantes y el acceso oportuno a servicios de salud.

5. Fortalecimiento de los programas de salud en el ámbito escolar y de jardines, dirigidos a promover una cultura de promoción de la salud convivencia, autocuidado y afecto; promoción de una sexualidad responsable; formación en derechos sexuales y reproductivos; construcción de habilidades para la vida; solución de conflictos; convivencia y buen trato; prevención del consumo de SPA.

6. Acciones en el Plan de Intervenciones Colectivas en salud dirigidas a prevenir la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, el maltrato infantil, la explotación

sexual, la violencia hacia las mujeres de todas las edades y el trabajo Infantil; fortalecimiento de la línea 106 línea amiga de los niños, niñas y adolescentes

7. Acciones dirigidas a prevenir y tratar las carencias nutricionales: suplementación con hierro y vitamina A; promoción de la lactancia materna, estrategia IAMI; entrega de bonos de apoyo alimentario a madres gestantes y lactantes; cupos alimentarios en diferentes programas; suministros de alimentos en instituciones educativas distritales; Sistema de vigilancia alimentaria y nutricional (SISVAN).

8. Sistema de vigilancia epidemiológica de violencia intrafamiliar, violencia y explotación sexual (SIVIM), el cual además de proveer información acerca del tema, incluye la valoración inicial de los casos, su canalización y seguimiento.

9. Atención integral (valoración integral, atención en crisis, atención psicosocial a niños, niñas adolescentes y familias, apoyo pedagógico, apoyo escolar, conformación de redes protectoras, atención terapéutica especializada, asistencia jurídica) a niños, niñas y adolescentes que se encuentren en condiciones de vulneración de derechos o son víctimas de la violencia o de situaciones de desplazamiento, desmovilización, explotación laboral, explotación sexual.

En el eje dos, generación de escenarios propicios para el desarrollo:

1. Atención a la primera infancia en las diferentes modalidades existentes.
2. Educación a familias de niñas y niños en la primera infancia.
3. Ampliación de cupos en todos los grados de escolaridad; comedores escolares, repartición de comidas calientes y refrigerios; cualificación y mejoramiento profesional de maestros y maestras; transporte escolar y subsidio de transporte; desarrollo y aplicación de estrategias para la inclusión y reconocimiento de la diversidad especialmente para poblaciones víctimas del conflicto armado, niñas, niños y adolescentes en situación de discapacidad, en extra-edad y en situación de desplazamiento; articulación de educación secundaria con instituciones de educación superior y el SENA; fomento de la lectura y la escritura; fortalecimiento de la enseñanza del inglés; programas de jornada complementaria y formación integral en tiempo

extraescolar; desarrollo de diferentes estrategias de mejoría de la calidad de la educación e inclusión progresiva de TIC en las instituciones educativas.

4. Continuidad y cualificación de la atención integral para la inclusión social, protección y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes trabajadores en los Centros Amar.

En el eje tres condiciones para el ejercicio de ciudadanía:

1. Realización de encuentros ciudadanos de niños y niñas, participación de niños, niñas y adolescentes en espacios de discusión de las políticas públicas.

2. Desarrollo y promoción de prácticas artísticas y culturales, así como participación en diferentes eventos artísticos y culturales de la ciudad.

3. Realización de actividades recreativas como: Caminatas, campamentos juveniles, ludotecas y vacaciones recreativas.

4. Fomento de escuelas de formación deportiva en diferentes localidades de la ciudad y apoyo a deportistas.

5. Construcción, adecuación y mejoramiento de parques y escenarios para el deporte, la recreación y la cultura.

Además de estos programas y acciones hay otros relacionados con temas que no fueron incluidos en la política (aunque en ocasiones si aparecen en sus reportes), que se habían mantenido en la ciudad desde administraciones anteriores, entre los que están:

1. Red de ludotecas y bibliotecas.

2. Realización de diversas actividades recreativas y deportivas.

3. Desarrollo y promoción de actividades culturales y artísticas con participación de niños, niñas y adolescentes.

4. Acceso a justicia, protección y restablecimiento de derechos: Centro de atención integral a víctimas de delitos sexuales (CAIVAS), Centro de atención a la violencia intrafamiliar (CAVIF), refugio para niños, niñas y adolescentes en explotación sexual, atención integral a las mujeres solas o con sus hijos-as víctimas de violencia

intrafamiliar y sexual, atención a niños y niñas con medida de protección legal en el Centro único de recepción de niños, niñas y adolescentes (CURNN) y en los otros centros que disponía la ciudad, atención integral a niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad y con medida de protección en Centros de Integración Familiar Renacer, atención a grupos familiares en servicio de atención terapéutica.

5. Atención integral y educación especial a la niñez en situación de vida en calle, alto riesgo y abandono que incluye atención y formación integral en internado y en extremado

6. Atención integral a niños, niñas y adolescentes con discapacidad a través de los Centros crecer.

Es de anotar que, a pesar de que la política se planteó desde un principio como intersectorial, con la intención de llegar a ser transectorial, en los documentos de la política estas acciones aparecen como actividades sectoriales, diseñadas y realizadas por un sector o institución, aunque en ocasiones pudo haber participación de otros sectores. Se evidencia una tensión entre lo sectorial y lo intersectorial (no hay hallazgos que permitan hablar de transectorialidad), en general, como se verá más adelante, se mantienen los programas y acciones sectoriales y para algunas actividades específicas se da un grado de interacción entre diferentes sectores.

Los listados de acciones y servicios que aparecen en los informes comprenden acciones de corte asistencial (suministro de almuerzos), al lado de acciones orientadas a la inclusión social de poblaciones excluidas como las comunidades indígenas y acciones que promueven la participación social y política de niños, niñas y adolescentes, correspondientes a diferentes modelos de política social. Esto demuestra que coexisten viejos y nuevos paradigmas tanto de la intervención social, como de la intervención con niños, niñas y adolescentes.

Se evidencia la dificultad de operacionalizar el enfoque poblacional por ciclo vital en las políticas públicas, los consensos discursivos se logran con alguna dificultad, pero en el accionar de la política es mucho más difícil lograr la articulación. Una de las

entrevistadas expresa “a la hora de operacionalizar la política de infancia ese proceso se quebró, no hubo más reuniones, bueno la cosa política, los financiamientos, las metas, entonces el grupo se desbarata”, la misma persona ubica que el problema se da en que no se cambia la lógica de los sectores, ni se transforma su accionar “el proceso formuló pero no afectó la manera de operar en lo nodal, armó equipos territoriales, hizo recorridos en territorios, armó mapas de problemáticas, si eso estuvo muy bien, pero no generó servicios, no transformó servicios” (Entrevista 6)

Si bien generalmente no se mencionan en los documentos de política de la ciudad, además de los programas y acciones mencionados, se encontraban los que prestaba el ICBF en la ciudad en el marco de políticas nacionales, ya sea directamente o a través de terceros. Entre estos estaban:

- Hogares comunitarios de bienestar.
- Jardines Infantiles en diferentes modalidades.
- Programas nutricionales: programas de alimentación escolar, programas materno- infantiles, programas de recuperación nutricional, desayunos infantiles.
- Atención a niños y niñas de madres reclusas en la cárcel del Buen Pastor.
- Clubes juveniles y pre-juveniles.
- Defensorías de familia.
- Atención en centros zonales.
- Hogares sustitutos.
- Instituciones de protección en seminternado, externado y hogares gestores.
- Instituciones de protección en internado, hogares sustitutos y hogares amigos.
- Atenciones terapéuticas.
- Apoyo y atención a familias en situación de desplazamiento.
- Centros de atención especializada.
- Centro de servicios jurídicos especiales para adolescentes.

En la segunda mitad del gobierno de Garzón se realizó un tipo de acción en la cual participaban varios sectores, la cual respondía al interés que tenía la administración por acercar los servicios del Estado a las comunidades y desarrollar una política social más articulada *“las ferias de servicios que decían articulémonos, vámonos todos para Ciudad Bolívar y montamos 20 carpas y que la gente llegue y resuelva al tiempo todos sus problemas”* (Entrevista 6), estas inicialmente fueron organizadas directamente por la Alcaldía, posteriormente tuvieron mucha importancia en el desarrollo de la Política en las localidades, que las tomaron como modelo de estrategia intersectorial.

En el transcurso de esta administración se generaron otras políticas que también se plantearon como intersectoriales y que comprendían acciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes, como las políticas de discapacidad y de seguridad alimentaria. Se diseñaron y desarrollaron igualmente varios planes distritales orientados a abordar problemas de protección de la infancia y la adolescencia, como: el Plan para la prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil, la violencia y la explotación sexual; el Plan distrital de atención a víctimas de violencia y abuso sexual y el Plan distrital para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Funcionaron además en ese periodo y se continuaron en los siguientes, varias mesas distritales de trabajo en torno a diferentes temáticas: prevención de las violencias, prevención de la explotación sexual, prevención y erradicación del trabajo infantil, responsabilidad penal adolescente, promoción, protección y defensa de la lactancia materna, mesa de género y sexualidad.

Esta diversidad de planes y mesas, que en teoría debieron haber sido parte de la Política de infancia y adolescencia, funcionaron en realidad como actividades paralelas a esta, como otras políticas, convirtiendo la administración de esta compleja trama en un galimatías de actores y acciones que trataban de cumplir las diversas responsabilidades asignadas.

La Política no tuvo evaluación durante este periodo aunque el tema sí se incluyó en las rendiciones de cuentas que presentó el alcalde, solo hasta fines del gobierno siguiente se realizó la primera evaluación de la Política.

Se adoptó para la política social y en particular para la Política de infancia y adolescencia un modelo de gestión denominado Gestión social integral (GSI), el cual propone partir de la valoración de las múltiples dimensiones de una situación, así como de la capacidad de articulación estratégica de los protagonistas de la misma, planteando que una intervención integral no es solo la suma, coordinación o yuxtaposición de intervenciones o acciones, sino que implica una perspectiva de conjunto que debe ir más allá de la concepción sistémica y asumir la complejidad dada por las relaciones, perturbaciones y emergencias que surjan. Plantea además que la lectura de los mismos actores sociales y de los agentes institucionales que trabajan con ellos es la base de una política social integral (Rozo, 2011).

Es de anotar que Bogotá fue pionera en el país en la implementación de políticas públicas de infancia y adolescencia y se constituyó en punto de referencia para los demás municipios y para la consolidación de un proceso nacional que tuvo importantes desarrollos en este periodo: En el 2004 nació la estrategia *Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia* liderada por UNICEF, la Procuraduría General de la nación y el ICBF; en el 2005 se realizó en la ciudad el primer encuentro de gobernadores por la infancia y la adolescencia y se lanzó el CONPES Social 91 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio; en el 2006 se publicó el documento *Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia. Orientaciones para la acción territorial* que da orientaciones a los territorios sobre cómo construir políticas de infancia y adolescencia y en ese mismo año se expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia; en el 2007 se expidió el CONPES 109 sobre políticas de primera infancia, se lanzó el documento *Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio- Guía para Alcaldes-* y se realizó en Bogotá la primera cumbre de alcaldes por la infancia y la adolescencia, donde se evidenció un liderazgo de la administración de la ciudad.



En el segundo semestre de 2007 se produjo el encuentro sobre infancia y adolescencia con candidatos-as a la Alcaldía Mayor de Bogotá para el periodo 2008-2012, en el cual los candidatos-as presentes exponen sus compromisos con la infancia y la adolescencia y su intención de continuar algunas iniciativas de la administración en curso.

### **5.1.1.3 Opiniones de los actores**

Los actores entrevistados tienen el general una opinión favorable sobre esta etapa inicial de la política, resaltan de ella:

Un avance, un logro, inclusive ha sido modelo para mostrar en eventos, en encuentros por su misma estructura, por su misma conceptualización, por su misma generación de recursos para su aplicabilidad. Creo que es un ejemplo de mostrar... (Entrevista 5)

Una de las cosas como interesantes de esa formulación que por primera vez participaran sectores que siempre habían considerado que su tema de interés no era infancia como Hacienda por ejemplo. (Entrevista 4)

Una política como la de que en su momento tuvo la política de infancia y adolescencia en Bogotá fue aterrizada, conectada con la realidad y fue desarrollada con palabras que fácilmente conectaban a todo el mundo. (Entrevista 11)

Yo creo que fue la política más destacada del conjunto de políticas... otra cosa que también se destacó fue la necesidad de un ejercicio más transectorial que no era coordinar actividades sino ubicar un objeto en común... allí hubo algo innovador, hubo algo diferente en esa forma de entender el objeto como algo que se construye entre todos y no como sumatoria. (Entrevista 6)

La política tuvo una estrategia comunicativa que es desafortunado que se llame comunicativa porque parece que fuera promocional y yo creo que era más de transformación de comportamientos, dirigida en primera instancia a los servidores públicos del Distrito... al final de la administración nunca lo

probamos pero yo creo que no había alguien de la administración distrital que no supiera que esa era una política prioritaria. (Entrevista 3)

A mí me gustó mucho el tema de los intolerables, creo que permitían conectar la realidad que viven los niños y las niñas, con lo que se pretendía en la política. (Entrevista 11)

Hay algunos actores que reconocen aspectos de la política, pero le hacen críticas al proceso, principalmente a la implementación:

Mucha difusión digamos, construyeron plegables, objetos, hablando de la importancia de esa política, también creo que el mérito es empezar a visibilizar como que los niños existían y necesitaban el slogan de “quíreme bien” era importante y también que los niños eran hoy, me parece que ese tipo de cosas es meritorio en eso, pero en mi opinión no pasó mucho de ahí, yo no creo que hubo más muchos más avances. (Entrevista 4)

Yo creo que es importante en este país que eso haya pasado, que se formule un documento de política, el problema es qué terminan siendo los documentos de política... el primer documento de niñez incluso no tuvo un plan de acción, no tuvo un presupuesto específico, ¿cierto?... seguimos con una brecha muy grande entre lo expresado en un documento y lo que realmente se hace en la práctica. (Entrevista 4)

Se hizo una formulación pero luego la operación atropelló los tiempos, productos, mucho esfuerzo por presentar resultados y más lo que hizo fue que cada entidad nuevamente se acomodó al documento de política y siguió haciendo más o menos lo que venía haciendo. (Entrevista 6)

### **5.1.2 Segundo momento de la política 2008-2011**

En las elecciones del 2007 es elegido alcalde de la ciudad el político de origen populista Samuel Moreno, nieto del general Gustavo Rojas Pinilla, quien fue presidente del país a mediados del siglo pasado en un periodo de dictadura posterior al golpe

militar. Moreno fue elegido en representación del mismo partido de izquierda del alcalde Garzón, no pudiendo completar su periodo, debido a que fue destituido en el último año por corrupción, siendo reemplazado por su ex secretaria de gobierno Clara López, en representación del partido político del alcalde.

El Plan de desarrollo de Moreno *Bogotá positiva: para vivir todos mejor*, plantea en su objetivo general:

Afianzar una ciudad en la que todos y todas vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población, se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños, niñas en su primera infancia....

En el numeral 8 de los principios que lo sustentan el Plan retoma la prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes que estaba en el Plan anterior:

La acción de gobierno se orientará a reconocer, garantizar y restablecer las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos de los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes, con especial énfasis en la primera infancia. Lo anterior, en cumplimiento de la Ley 1098 de 2006, el gobierno distrital dará continuidad a la Política Pública Distrital de Infancia y Adolescencia ajustando sus componentes y ampliando su impacto.

El Plan de Desarrollo fue presentado inicialmente por la Alcaldía al concejo de la ciudad y este lo devolvió con la exigencia de que se fortalecieran los compromisos con la infancia y la adolescencia y se cumpliera lo establecido en el Código de la Infancia y la Adolescencia, esto llevó a que en el artículo 34 del mismo se incluyeran diversidad de acciones para garantizar el ejercicio y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El tema en la enunciación del Plan de desarrollo quedó absolutamente invisibilizado, hubo una movilización muy grande de la sociedad civil, de la academia, generando bastante presión y después en el mismo Concejo de Bogotá devuelven el Plan de desarrollo varias veces hasta que la administración decide crear un capítulo especial basado en la Política de infancia y adolescencia. (Entrevista 3)

Al igual que en el Plan de Desarrollo del gobierno anterior, la infancia y la adolescencia tienen un lugar importante en el Plan, pero el tema no es transversal al mismo, dado que se visibiliza solo en algunos compromisos específicos.

Dada la coyuntura de que un mismo partido político se mantuvo en el gobierno de la ciudad, la administración decidió en sus comienzos dar continuidad “ajustando sus componentes y ampliando su impacto” (Alcaldía, 2008), a la Política de infancia y adolescencia establecida en el gobierno anterior, con el fin, entre otros, de dar cumplimiento al Código de la Infancia y la Adolescencia. A finales de la administración y después de una evaluación de la Política, se expidió por decreto la Política pública de infancia adolescencia de Bogotá 2011-2021, la cual se planteó como una actualización de la Política anterior.

A diferencia de la administración anterior, en la que el tema estaba en la agenda del Alcalde y era manejado por las cabezas de las instituciones encargadas, en el gobierno de Moreno, la coordinación de la política fue delegada a un nivel intermedio de la administración, la política entró en un nuevo momento. “No estaba tan visible, tan interiorizado. No se había construido tan participativamente... pese a que el Plan de Desarrollo de Samuel le dio toda la importancia en el Artículo 34...” (Entrevista 5). La política de infancia y adolescencia “bajó de tono” como lo definió una de las entrevistadas.

Creo que el énfasis que traía la política en términos de prioridad política representada en el nivel de cargos que eran responsables se vino abajo

claramente en mi concepto... el nivel de prioridad era otro, el nivel de los secretarios no estaban involucrados claramente en esta tarea y creo que eso afecta definitivamente la toma de las decisiones, una cosa es que el trabajo técnico se mantenga y otra es que las decisiones y la prioridad que se tienen que dar se le den, sin embargo el trabajo técnico continuó siendo muy bueno. (Entrevista 3)

Yo creo que todas estas poblacionales siempre tienen una importancia relativa, uno quisiera que fueran más importantes y que tuvieran una figuración más alta en la agenda política, eso al final no es tan cierto, uno como que se quiere comer el cuento, pero creo que por diferentes circunstancias el tema era importante en el plan de desarrollo, simbólicamente fue muy importante que el tema de infancia y adolescencia tuvo un capítulo particular dentro del plan de desarrollo, a esas circunstancias se llegó no necesariamente porque el gobierno estaba buscando el tema, pero igual quedo así, y eso creo que le dio un estatus al tema y marcó una pauta... (Entrevista 16)

El cambio de gobierno fue un momento crítico para la Política, cambiaron los actores del nivel directivo e intermedio, cambiaron las prioridades y cambió la organización de las políticas sociales.

Definitivamente por más que se intente hacer ese trance lo menos abrupto posible si hay unos desbalances, en la primera administración cuando se formula la Política la voluntad política era muchísimo mayor... La ruptura de los gobiernos genera un daño muy importante al proceso, muchos de los que estuvimos ahí hicimos muchas cosas de las que estaban a nuestro alcance pero por ejemplo nunca se logró una continuidad fuerte y sólida. (Entrevista 8)

A partir del primer año de la administración se producen los informes periódicos del Sistema de monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia (SMIA), los cuales si bien hacen seguimiento a la situación de la infancia y la adolescencia, también se refieren a las acciones que adelantaba la administración

distrital dirigidas a esta población, esto facilitó al investigador el seguimiento a la política en este periodo.

Dentro de las acciones desarrolladas resaltan las dirigidas a la primera infancia, las cuales tuvieron un lugar central en esta administración, produciéndose un paralelismo entre la política de infancia y adolescencia y la política de primera infancia, no siendo la segunda una parte de la primera, sino teniendo una dinámica propia, actores y procesos específicos cuyo análisis daría para otro trabajo de investigación. Es de anotar que esta dicotomía no se da solo en la ciudad, sino en todo el país y en todos los niveles (nacional, departamental y municipal), producto de que el gobierno nacional promueve ambas iniciativas, e incluso, por decisiones políticas se ha hecho en los últimos años más énfasis en las políticas de primera infancia que en las políticas generales de infancia y la adolescencia.

Al igual que en la administración anterior, no se formularon ni un plan de acción ni unas metas de la política, si bien el Plan de desarrollo contenía en su artículo 34 *Garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes* más de 100 metas que se podría decir fueron las metas de la Política. Se formularon al igual que en el gobierno anterior nuevas iniciativas que aparecen inscritas dentro de la Política, a la vez se continuaron operando proyectos, programas y acciones que venían desde la administración anterior, así como otras políticas específicas dirigidas a la infancia y la adolescencia y políticas sectoriales que incluían acciones dirigidas a niños niñas y adolescentes como las políticas de salud, educación y nutrición y programas como los que adelantaban la SDIS y el IDIPRON. Como en administraciones anteriores, varios programas cambiaron de nombre (por ejemplo *Bogotá sin hambre* pasó a llamarse *Bogotá bien alimentada* y *Salud a su hogar* pasó a llamarse *Salud a su casa*) y en varios se hicieron modificaciones o adaptaciones para hacerlos coherentes con el Plan de desarrollo o simplemente para que fueran reconocidos como del nuevo gobierno.

En la revisión documental se encontraron referenciados como desarrollos de la política además de las acciones ya referidas en el periodo anterior, una diversidad de

nuevas disposiciones, estrategias, proyectos, programas y acciones dirigidas a mejorar la situación de la infancia y la adolescencia, entre las que se encuentran:

- Firma y operación del *Convenio por la primera infancia* y la inclusión social entre instituciones públicas, privadas, grupos académicos y entidades de cooperación, que reemplazó, amplió y dio una nueva mirada al *Convenio por la atención integral a la primera infancia en el Distrito Capital*.

- Construcción del lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial.

- Implementación de la gratuidad en los servicios de educación inicial que presta el Distrito.

- Desarrollo de múltiples procesos de formación de maestras de primera infancia y cuidadoras.

- Desarrollo de una propuesta de inclusión de los niños y niñas con discapacidad, indígenas, campesinos y víctimas del conflicto armado, en el marco de la atención integral a la primera infancia. Esta propuesta incluyó: La contratación de un equipo de talento humano de promoción y atención directa con experticia en atención de personas en situación de discapacidad; la elaboración y publicación de unas directrices pedagógicas para los jardines que atienden población indígena, la realización de un diplomado sobre educación inicial indígena, la apertura de 4 nuevos jardines para la atención de niñas y niños pertenecientes a los pueblos Muisca, Huitoto, Pijao y Kichwa; la apertura de 3 Centros de desarrollo infantil y familiar ubicados en la zona rural de la ciudad; la realización de la *Caracterización de las afectaciones producidas por el conflicto armado en los niños, niñas en primera infancia víctimas de conflicto armado residentes en Bogotá* y la realización de actividades diferenciadas dirigidas a estos niños y niñas y sus familias.

- Diseño de centros de lectura en familia; entrega de porta-lecturas a familias y cuidadores; caracterización de prácticas de lectura en familia y desarrollo de un lineamiento técnico para la implementación de centros de lectura.

- Diseño de un sistema de valoración del desarrollo infantil en la primera infancia y realización de las primeras valoraciones.

- Diseño de un currículo de formación a familias para los programas de primera infancia de la ciudad.
- Diseño y ejecución del servicio integrado de atención integral a la primera infancia en ámbito familiar para niñas y niños que no pueden o no quieren acceder a los jardines.
- Desarrollo de 15 acuerdos ciudadanos por la primera infancia en las localidades de la ciudad.
- Implementación de la gratuidad total para todos los estudiantes matriculados en el sistema oficial del Distrito Capital en lo referente a los costos relacionados con el cobro de derechos académicos y servicios complementarios.
- Desarrollo de proyecto de educación en derechos a nivel de instituciones educativas distritales.
- Entrega gratuita de útiles escolares con el apoyo del sector privado.
- Subsidio de transporte para estudiantes de los grados 8°, 9°, 10° y 11° del sistema oficial, estudiantes de la zona rural y estudiantes con necesidades educativas especiales que lo requieran.
- Subsidios condicionados a estudiantes de los grados 6° a 11° pertenecientes a nivel 2 del SISBEN.
- Vacunación gratuita para Hepatitis A, Rotavirus y Neumococo, con recursos del Distrito, antes de que estas vacunas fueran incluidas en el Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI) nacional.
- Desarrollo de la modalidad extramural *Estrategia de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes trabajadores o en riesgo de trabajo infantil*.
- Desarrollo de la estrategia *Ciudad Protectora* para la sensibilización y empoderamiento a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en torno a la prevención y manejo de las violencias, incluidos los accidentes.
- Implementación de los presupuestos participativos juveniles en las localidades.
- Acuerdos con las empresas del sector turístico para la prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.
- Desarrollo de los programas patrulla escolar y PEDIBUS.



- Desarrollo del proceso *Ahora decidimos juntos con niños, niñas y adolescentes*, en el que niños, niñas y adolescentes reunidos en 23 encuentros locales y distritales y consultados en sus jardines infantiles, o por la página Web, realizaron propuestas para el Plan de desarrollo de la ciudad y los Planes de desarrollo locales, los cuales se recogieron en los libros *Ideas poderosas* y en 338 sueños locales y 25 distritales que fueron incluidos como anexos del Plan de desarrollo distrital.

- Consulta virtual y presencial a niños y niñas sobre los juegos que le gustaría jugar en la ciudad y con quienes les gustaría hacerlo y consulta virtual sobre sus percepciones acerca de los servicios y programas que les ofrece la ciudad.

- Realización de la actividad de narración oral *Relatos de políticas públicas para todos los públicos* por medio de la cual se dieron a conocer de manera lúdica las políticas de la ciudad.

- Apoyo a iniciativas de emprendimiento, producción y promoción cultural de los adolescentes.

- Expedición del decreto que crea el *Consejo distrital y 20 Consejos locales de niñas y niños* y apoyo y acompañamiento a la creación y funcionamiento de 20 consejos locales y un consejo distrital. Acompañamiento a la formulación de los planes de acción de esos consejos.

- Vinculación de la ciudad a la *Red Latinoamericana de Ciudades de los niños y las niñas*, la cual a la vez pertenece a una red y un movimiento mundial, inspirado en la propuesta de Francesco Tonucci *Ciudad de los niños*.

Continuaron en este periodo funcionando paralelamente las mesas distritales y las políticas y planes ya referidos y se formalizó y desarrolló el modelo de Gestión social integral.

Son reportados como desarrollo de la política acciones, enmarcadas en proyectos, programas y estrategias sectoriales desarrolladas por instituciones específicas, así como algunos proyectos, programas, estrategias y acciones con un componente de interinstitucionalidad y/o intersectorialidad. Sus ejecutores son en su mayoría instituciones públicas de carácter distrital, aparecen también organizaciones privadas contratadas por el Estado y algunas instituciones públicas nacionales con presencia en la ciudad.

Los entrevistados resaltan como avances importantes en esta administración los relacionados con primera infancia “... durante la administración Moreno el tema de infancia se convirtió en el tema de primera infancia y ahí fue donde se sucedieron las articulaciones y se sucedieron las cosas novedosas” (Entrevista 3) y dentro de los logros en primera infancia resaltan los relacionados con inclusión:

El avance más grande que se tuvo fue en materia de dejar ya efectivamente implementado en los territorios la metodología y todo el ejercicio de inclusión de niños con discapacidad en los jardines infantiles, eso fue movilización, eso fue formación a familias, fue educación a los jardines fue cualificación de talento humano, unos estándares específicos para ellos, unos equipos de inclusión en los territorios... (Entrevista 8)

### **5.1.3 Tercer momento de la política 2011-2014**

#### **5.1.3.1 Actualización de la política**

Desde el inicio de la administración Moreno se había planteado la necesidad de actualizar la Política, dado que esta había sido formulada antes de la entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia y si bien se movía en la óptica de los derechos, no los había incluido explícitamente en su totalidad y no recogía todos los desarrollos que trajo el Código, por ello después de 7 años de transcurso de la Política, se inició un proceso de evaluación de la misma y de recolección de propuestas para su ajuste y actualización

...con el propósito de construir una estructura actualizada que ajustara enfoques, objetivos, líneas de acción y estructura programática, de modo que se reconocieran y potenciara los avances en sus distintos niveles y complementaran aquellos aspectos donde existieran vacíos o debilidades, con la perspectiva de continuar y hacer más sólida su implementación. (Alcaldía de Bogotá, 2011, p. 14)

Para ello se diseñó un complejo proceso que se denominó análisis evaluativo el cual incluyó la realización en el segundo semestre de 2010 de 20 talleres con niñas y niños, 17 grupos focales con adolescentes y 18 foros con la participación de expertos y una discusión profunda al interior del grupo de la Subdirección de Infancia de la SDIS, se tuvo además en cuenta la información producida por el sistema de monitoreo SMIA sobre la situación de la infancia y la adolescencia en la ciudad y su evolución en el transcurso de la política. La información del proceso fue sistematizada en el primer semestre de 2011, produciéndose un extenso documento de trabajo que no fue hecho público.

En el balance que se hizo en el proceso evaluativo se resaltaron entre otros los siguientes logros de la Política (SDIS, 2011):

- Visibilización de los niños, niñas y adolescentes.
  - Reconocimiento de los derechos de los NNA
  - Ubicación de la Política en el Plan de Desarrollo
  - Inclusión de la política en instrumentos de planeación.
  - Ampliación de cobertura de la atención a la primera infancia.
  - Modelo de ciudad protectora para la primera infancia
  - Avances en el diseño de la atención integral a la primera infancia.
  - Ampliación de la oferta cultural recreativa y deportiva para los niños, niñas y adolescentes.
- Campañas masivas de vacunación.
  - Formación en derechos a la población.
  - Visibilización de situaciones de inobservancia por conflicto armado.
  - Participación de los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la política pública.
- Mejoría de la situación de la infancia.
  - Más denuncia de vulneraciones de derechos.
- Entre los problemas más relevantes que recoge la evaluación están (SDIS, 2011):
- Concepción limitada de ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes.

- Subvaloración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.
- Fallas en procesos de planeación.
- Incumplimiento en programas y proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo
- Realización de ejercicios de planeación sin tener en cuenta la Política de infancia y adolescencia.
- Planeación sin recursos suficientes para atender los programas.
- Recursos insuficientes y limitados.
- Dejar por fuera de los intolerables algunas situaciones de vulneración de derechos.
- Desarrollos conceptuales insuficientes en la relación calidad de vida, necesidades y derechos humanos.
- Desarticulación y descoordinación intra e inter sectorial.
- Desarticulación de los actores para dar respuestas integrales.
- Incertidumbre y cambios por parte del nivel central de las priorizaciones y orientaciones.
- Rotación de los responsables de las temáticas.
- No definición de las relaciones entre los niveles nacional, distrital y local.
- Falta de compromiso para cumplir y hacer cumplir las normas.
- Alcances limitados de la política.
- Falta de más énfasis en promoción y prevención.
- Bajo impacto en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes.
- No materialización de la priorización de la Política por parte de todos los sectores.
- Desconocimiento de la Política por parte de las familias, cuidadores/as y sociedad.
- Desconocimiento de la Política por parte de la institucionalidad.
- Persistencia de vulneraciones de derechos.
- Continuidad de un enfoque sectorial, fragmentación de las acciones.
- Persistencia de situaciones críticas como mendicidad y abandono.

- Desprotección de la niñez y la adolescencia desde los 6 a los 17 años por parte de la Política.

El concepto evaluativo de la Política, concluyó que lo que había que hacer era un actualización de la Política *"nosotros reconocimos el trabajo que se había hecho durante la administración de Lucho y un poco caracterizamos el ejercicio de actualización más que como de formulación"* (Entrevista 16). Se consideró que entre los criterios para la actualización de la Política deberían estar (Alcaldía, 2011):

- Incorporación de un marco de protección integral.
- Avance en la integralidad y calidad de las acciones de la Política, abordando interinstitucional e intersectorialmente los determinantes de los problemas.
- Cualificación de los modelos de atención integral de perspectiva diferencial, reduciendo la inequidad.
- Adaptación de la Política a los criterios políticos y programáticos vigentes.
- Armonización de las acciones que realizan en la ciudad los niveles nacional y distrital, con el fin de lograr estándares de calidad homogéneos.
- Avance en la aplicación de los principios de universalidad, integralidad y progresividad otorgando prioridad a una mayor inversión y al diseño e implementación de acciones por igual para la garantía de los derechos en todos los momentos del ciclo vital.
- Avance en la garantía de todos sus derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas, afrodescendientes, rom y campesinos desde el respeto por su diversidad, incorporando acciones afirmativas que disminuyan su situación de exclusión e inequidad y promuevan sus pertenencias raciales y culturales y la construcción de identidades positivas.
- Mayor visibilización de los derechos a la participación, la cultura, el patrimonio, el arte, el juego, la recreación y el deporte. desde la diversidad.
- Desarrollo de procesos de reconocimiento y garantía de derechos sexuales y reproductivos de niños, niñas y adolescentes con enfoque diferencial.

- Apropiación de las familias y los cuidadores y cuidadoras como corresponsables, promoviendo sus capacidades para cumplir este rol.
- Fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes, adelantando acciones encaminadas a la prevención, protección, resocialización y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley con un enfoque de atención integral que permita materializar los principios de la justicia restaurativa.
- Proyección de los logros tenidos en la atención diferencial de los niños y niñas víctimas del conflicto armado en la primera infancia, para las demás fases del ciclo vital y consolidación de las acciones afirmativas dirigidas a esta población.
- Revisión de las dinámicas, enfoques y acciones en la protección de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, haciendo énfasis en el trabajo con las familias y aumento del número de instituciones especializadas que trabajan con esta población.
- Implementación de estrategias efectivas e integrales que garanticen el mejoramiento de condiciones de vida de las familias y la restitución de los derechos que se vulneran a la infancia y la adolescencia en situación de trabajo infantil y mendicidad.
- Inclusión dentro de las acciones de promoción de la seguridad alimentaria y atención nutricional, junto con el apoyo alimentario, acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las familias.
- Reestructuración del presupuesto para fortalecer aspectos que han quedado al margen de las prioridades como cultura, recreación y deporte.
- Cualificación de acciones de protección y promoción de las familias, desde el reconocimiento de sus diversidades y posibilidades.
- Adecuación de rutas y procesos y desarrollo de metodologías para garantizar la participación infantil.
- Diseño de un plan de acción para la implementación de la Política y realización de monitoreo y seguimiento continuo de este.
- Puesta en marcha de procesos de fortalecimiento de instancias y rutas de atención locales y distritales, que contribuyan a superar las debilidades identificadas al respecto de sistemas de información, armonización de acciones y superación de las

dificultades identificadas en términos de cruces de competencias, desarticulación institucional y duplicidad de acciones.

En noviembre 24 de 2011 se promulgó por medio del Decreto 520 la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá D.C. 2011-2021, la cual tiene como marco ético y político, según lo expresa el documento: el enfoque de derechos, el enfoque diferencial y de inclusión social, el desarrollo humano y la calidad de vida.

En el documento se define la Política como:

El conjunto de principios, decisiones y acciones estratégicas lideradas por el Estado, en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, que busca reconocer, garantizar las condiciones, prevenir situaciones que amenacen el ejercicio de los derechos y realizar acciones que restablezcan el ejercicio de los mismos, generando transformaciones sociales que incidan positivamente en la calidad de vida de los niños, las niñas y los/las adolescentes del Distrito Capital

Su objetivo general es que “Todos y todas los niños, las niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá desarrollan sus potencialidades, capacidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos”.

Sus objetivos específicos tienen que ver con: la realización de “acciones intencionadas diferenciales en condiciones de equidad que aseguran el ejercicio y disfrute de los derechos de niñas, niños y adolescentes”, su reconocimiento como “ciudadanas y ciudadanos y sujetos titulares de derechos” y la actuación conjunta y coordinada de Estado, familia y sociedad en la protección integral de sus derechos.

Sus principios son: El interés superior del niño, la niña o el/la adolescente, la prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los/las adolescentes, la protección integral, la equidad, la integralidad y articulación de las políticas, la solidaridad, la participación social, la prioridad de las políticas públicas sobre niñez y adolescencia, la

complementariedad, la prioridad en la inversión social dirigida a la niñez y la adolescencia, la financiación, gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública y la perspectiva de género.

La Política está organizada en torno a tres ejes:

**1. Niños, niñas y adolescentes en ciudadanía plena.** Incluye 9 componentes (Ciudad, familias y ambientes seguros; alimentación nutritiva; creciendo saludables; igualdad de oportunidades para vivir la identidad de género, para niños y niñas desde la primera infancia; sexualidad y re-creación de la vida; felices de ser quienes son; educación para disfrutar y aprender desde la primera infancia; expresión auténtica desde el disfrute del patrimonio cultural, el arte, el juego, la recreación y el deporte; y participación con incidencia) y 6 situaciones de inobservancia, amenaza o vulneración de derechos que deben prevenirse y restablecerse (Trabajo Infantil; maltrato Infantil; Abuso Sexual y Explotación Sexual Comercial (ESCNNA) y la trata de Niños, Niñas y Adolescentes; Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la Ley; Niños y niñas, afectados o víctimas por Conflicto Armado; Niños, niñas y adolescentes discriminados por su condición de discapacidad; niños, niñas y adolescentes discriminados por razones de étnicas/raciales y culturales).

**2. Bogotá construye ciudad con los niños, niñas y adolescentes.** Incluye 5 componentes: Escenarios para la ciudadanía; movilización social; redes de cuidado calificado de niños, niñas y adolescentes desde la gestación; interacción y diálogo intergeneracionales en condiciones de equidad; promoción y difusión de lenguajes y estéticas infantiles y adolescentes sobre la ciudad en el espacio público .

**3. Gobernanza por la calidad de vida de la infancia y la adolescencia.** Incluye 3 componentes: Acciones intencionadas y diferenciales de protección de los niños y las niñas gestionadas de manera integral (Arquitectura institucional, gasto público social, sistemas de información y monitoreo y generación de conocimiento); sociedad civil, personas y organizaciones de la ciudad corresponsables de la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes y familias con vínculos seguros, corresponsables en la generación de condiciones para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.



El Decreto establece que la instancia encargada de coordinar y ajustar el proceso de implementación de la Política a nivel de la ciudad es el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia (CODIA) y que en el ámbito local cumplen esta función los Comités Operativos Locales de Infancia y Adolescencia (COLIA). Establece también que se construyan transectorialmente los planes de acción de la Política tanto distrital como localmente y que estos sean adoptados dentro de los 4 meses siguientes a entrada en vigencia de cada Plan de Desarrollo distrital y local.

#### **5.1.3.2 De 2012 a 2014**

En las elecciones de 2011 es elegido alcalde de la ciudad Gustavo Petro, quien perteneció al mismo partido de los dos alcaldes anteriores, pero se retiró de este y se presentó a nombre de un grupo de ciudadanos que se denominó Progresistas. Como las anteriores administraciones su propuesta política tenía un énfasis en lo social, con una insistencia en la lucha contra la discriminación y las desigualdades.

Su Plan de desarrollo plantea desde su presentación una prioridad en la infancia, lo presenta como “una estrategia integral de acción social y administrativa por la superación de todo tipo de segregación social y en lo que tiene prioridad la atención a los niños y a las niñas hacia quienes se enfocará el gasto. Es objetivo sustancial que no exista una niñez desamparada o desatendida”.

El primer eje estratégico del Plan es *Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo*. Dentro de este hay un artículo específico sobre el compromiso con la garantía del desarrollo integral en la primera infancia. Tiene igualmente un artículo en que le apuesta a una educación incluyente, diversa y de calidad, con énfasis en la jornada educativa única y el acceso a la educación superior, así como otros sobre la promoción de la defensa, protección y difusión de los derechos humanos y otro sobre la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

El Plan tiene una sección especial denominada *Garantía del desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes* donde se presentan los programas dirigidos a la población entre 6 y 18 años, que incluyen actividades de salud, nutrición, educación, recreación, prevención, atención y restablecimiento de derechos vulnerados, participación, justicia restaurativa para los infractores de la ley penal, resalta la equidad de género en este grupo etario y se compromete con un proceso de monitoreo y seguimiento a la garantía de sus derechos.

El Plan incluye dos extensas tablas donde presenta los programas y estrategias dirigidas a la infancia y la adolescencia, las metas, los responsables, la línea de base y los indicadores para su evaluación. Hay un énfasis en la primera infancia, pero se recoge casi la totalidad de problemas que afectan a la infancia y la adolescencia y han sido objeto de las políticas públicas.

La infancia y la adolescencia se mantuvieron como un grupo poblacional prioritario en las políticas de la ciudad: “En esta administración se toma con mucha seriedad el trabajo para los niños y las niñas, es una prioridad o sea aquí desde el momento que yo ingresé me dijeron ‘lo más importante en el tema poblacional son los niños y las niñas y los adolescentes’” (Entrevista 13)

En cumplimiento de lo establecido en el Decreto que reglamenta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá D.C. 2011-2021, una vez aprobado el Plan de desarrollo, se convocó a través del CODIA a la elaboración del plan de acción de la Política para los años que faltaban para culminar la administración, el plan se construyó en torno a los ejes y componentes de la Política en un ejercicio de trabajo interinstitucional por áreas de derechos, en algunos casos hubo vinculación de diferentes sectores a la discusión sobre las acciones a incluir en un área de derechos.

Fue un complejo ejercicio que tardó más de un año y resultó en la inclusión de 140 acciones o programas de cada uno de los cuales se solicitaban 28 variables, haciéndolo difícilmente comprensible incluso para las personas que trabajaron en su

construcción. “Se pasa el primer año de la administración de Petro en tratar de adecuar qué nos toca a nosotros en el nuevo plan de desarrollo” (Entrevista 4).

El Plan de acción responde a una particular lógica de planeación, agrupa desde programas y acciones dirigidas específicamente a la infancia y la adolescencia como “atender integralmente a 270.000 niños y niñas de primera infancia en Bogotá”, hasta acciones dirigidas a la población general que no tienen un impacto directo aparente sobre la infancia y la adolescencia como “Incrementar el nivel de satisfacción ciudadana en los puntos de atención de la administración distrital” o acciones dirigidas a la protección del ambiente como “Mejorar las condiciones ambientales y ecológicas de cuatro cuencas urbano-rurales en Bogotá”.

El Plan de acción se difundió solo entre un pequeño grupo de funcionarios y no circuló entre la comunidad. La mayor parte de las acciones que recoge están relacionadas con metas o programas establecidos en el Plan de Desarrollo. Entre las entidades responsables de las acciones o programas están: En primer lugar, la SDIS que es la que tiene más acciones o programas a cargo, le siguen las Secretarías de salud, de educación y el IDIPRON, con una o dos acciones a cargo están otras entidades como son: la Orquesta filarmónica de Bogotá, el Instituto de patrimonio y cultura, la Secretaría de movilidad, el Jardín botánico, la Secretaría de ambiente, el Fondo de vigilancia y seguridad, la Secretaría de gobierno, la Secretaría de cultura recreación y deporte, el Instituto distrital de recreación y deporte, la Secretaría de hábitat y la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, todas ellas instituciones públicas de carácter distrital, no aparece ninguna institución de carácter nacional con responsabilidades. La mayoría de las acciones son responsabilidad de una sola institución o sector y solo en 8 de ellas se plantea la responsabilidad compartida de 2 o más instituciones o sectores.

Desde los actores de la política se mira con escepticismo el Plan “el problema no era de hacer un plan de acción, hacer la tarea, el problema no es meter un plan de acción, el problema es de responder adecuadamente, en el momento oportuno, para los niños y las niñas” (Entrevista 7). “Para mí el plan de acción del CODIA es una suma de

las acciones de los sectores, sin que exista un hilo articulador o sin que guarde la naturaleza que quiere expresar la política” (Entrevista 1)

En la revisión documental se encontraron como desarrollos de la política además de la continuidad a las acciones ya referidas que venían de los periodos anteriores, una variedad de nuevas disposiciones, estrategias, proyectos, programas y acciones dirigidas a mejorar la situación de la infancia y la adolescencia, entre las que están:

- Apertura de nuevos programas de atención a la primera infancia, como: los Centros ACUNAR dirigidos a niñas y niños de 0 a 3 años, los jardines infantiles nocturnos, el jardín infantil para población de la zona del Bronx (población de calle y farmacodependiente).
- Inclusión de 3 años de preescolar en la educación formal y educación de niños y niñas de 3 a 5 años a cargo de la Secretaría de educación.
- Ampliación significativa de cupos para atención a la primera infancia en instituciones distritales.
- Ampliación importante de cobertura y reorientación de los programas de atención en ámbito familiar.
- Fortalecimiento de equipos pedagógicos de instituciones de atención a la primera infancia, incluyendo grupos de apoyo a familias y educación especial.
- Creación y funcionamiento de la mesa distrital y las mesas locales de primera infancia.
- Estrategia territorios saludables, la cual tiene entre sus prioridades la población menor de 18 años.
- Pacto de seguridad vial por la primera infancia y la adolescencia.
- Corredores para bici-usuarios escolares y programa ruta pila.
- Proyecto respuesta integral de orientación escolar (RIO) para la atención de situaciones de violencia y otras situaciones críticas al interior de los centros educativos.
- Proyectos institucionales de educación para la ciudadanía y la convivencia en instituciones educativas distritales.

- Programa 40 X 40 para ampliación de la jornada en instituciones educativas distritales y la vinculación a la misma de organizaciones y colectivos artísticos, recreativos y deportivos.
- Programas de educación integral con arte, patrimonio, cultura, recreación y deporte.
- Inclusión de cátedra de afrocolombianidad en proyectos educativos.
- Proyecto diversidad sexual (LGBTI+H) para transformar condiciones, actitudes, comportamientos y barreras que generan discriminación, exclusión, segregación, y marginación de la población LGBTI en las instituciones educativas distritales.
- Proyecto de pedagogía hospitalaria (educación a niñas y niños hospitalizados).
- Creación de los Centros locales de arte para la niñez y la juventud (CLAN).
- Proyecto de prevención y atención a adolescentes infractores de la ley penal a través de los Centros Forjar.
- Atención especial y diferenciada a adolescentes vinculados al Sistema de responsabilidad penal.
- Desarrollo de la Estrategia atrapasueños y creación de las Casas de memoria y lúdica para niños, niñas y adolescentes víctimas o afectados por el conflicto armado.
- Creación de centro de atención para niños, niñas y adolescentes con consumo de SPA.
- Realización de consulta a niños, niñas y adolescentes de la ciudad sobre el Plan de desarrollo.
- Formalización y reactivación del Consejo consultivo distrital y los Consejos locales de niños y niñas.

Algunos de los actores entrevistados manifiestan un escepticismo sobre los cambios que se dan en la Política “Han cambiado los nombres de las cosas, pero yo no creo que haya cambiado mucho, uno ve qué se siguen haciendo casi las mismas cosas, cambiar esas cosas es difícil, difícil para todos, uno siente qué siguen haciendo las

mismas actividades... me parece que cambiamos la forma pero en el fondo continuamos haciendo muchas veces lo mismo”. (Entrevista 4)

Los actores entrevistados resaltan de esta administración lo que se ha hecho en primera infancia, tanto en cobertura, como en nuevos desarrollos “durante los 20, 30 años anteriores la atención a los niños y las niñas era 78.000 y el alcalde puso de reto aquí 210.000, o sea multiplique por tres, entonces los recursos del Distrito están centrados en cómo cumplir esa meta del plan de desarrollo en la atención integral a la primera infancia” (Entrevista 7); “en la política pública el tema de primera infancia e infancia tiene una fuerza grande, tiene claridades tanto en la formulación como en los indicadores de medida” (Entrevista 13), aunque cuestionan lo que no se ha hecho en la infancia y la adolescencia; “este momento de la administración, el ejercicio se ha centrado más en todo el acompañamiento a la política de primera infancia... en el desarrollo de la atención integral a la primera infancia, en la garantía de todos los componentes a la primera infancia, pero entonces el tema de infancia y de adolescencia digamos que se perdió un poco” (Entrevista 7).

#### **5.1.4 Actores de la política distrital**

En este aparte se analiza el papel de las instituciones que han participado en el proceso de la Política.

##### **5.1.4.1 Secretaría Distrital de Integración Social (antiguo DABS)**

Ha cumplido desde el proceso de formulación de la Política el papel de coordinador e impulsor de la misma, inicialmente como Departamento Administrativo de Bienestar Social y después de la reforma administrativa del 2007 como Secretaría de Integración Social, ente rector de la política social en la ciudad. Desde que se trasformó en SDIS ha contado con una subdirección de infancia, que a su vez cuenta con un equipo dedicado a coordinar y manejar diferentes contenidos de la Política.

La SDIS coordina los espacios de gestión de la Política como el CODIA y su nodo coordinador, además hace la secretaría del Consejo Distrital de Política Social y asesora los procesos de Política de infancia y adolescencia de las 20 localidades. Como entidad ejecutora maneja programas de primera infancia, discapacidad, alimentación, protección y restablecimiento de derechos, como ente descentralizado hace presencia a través de sus subdirecciones locales, las cuales a su vez jalonan la Política local.

Coordina la estrategia de participación de niños, niñas y adolescentes y ejerce la secretaría técnica de los Consejos de niños y niñas. Coordina el sistema de monitoreo

#### **5.1.4.2 Secretaría Distrital de Salud**

En la formulación de la Política fue según los actores entrevistados, después del DABS, la entidad que más trabajo, le aportó la categoría de calidad de vida. Ha tenido una participación permanente en las instancias de coordinación, designó un equipo humano de 3 personas para coordinación y gestión interna de los temas de infancia y adolescencia y para la relación con las otras instituciones (las personas del equipo entrevistadas dicen estar desbordadas por el trabajo que tienen que realizar en la coordinación de la Política). Como SDS hacen presencia en todas las localidades con acciones de salud pública, promoción y prevención, atención y rehabilitación, aunque “el mayor número de acciones estaban concentradas en acciones de tipo curativo, restitutivo, de intervención con niños que requerían alguna atención específica” (Entrevista 18). Maneja la línea 106 de atención a niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de violencia.

Una funcionaria de la SDIS afirma “Secretaria de salud es muy importante, manejan información muy importante de la ciudad, la responsabilidad que tienen y también el compromiso que tienen frente a la Política que es bastante, digamos que ellos son aliados de la Política fundamentales” (Entrevista 20).

Su trabajo es fundamentalmente sectorial y responde tanto a los lineamientos

nacionales del Ministerio del ramo, como a los lineamientos distritales, sin embargo uno de los funcionarios del sector ve que “las acciones y las estrategias que el sector tenía fueron permeándose por el horizonte de la política” (Entrevista 18).

#### **5.1.4.3 Secretaría de Educación**

El papel de educación ha sido limitado en la Política, si bien los funcionarios del sector educación sienten que su rol debería ser de liderazgo “la secretaría de educación viene siendo como el actor más importante en la política de infancia y adolescencia porque además es la única entidad, bueno de las secretarías del Distrito, que casi que el 99 % de su público objetivo son niños, niñas y adolescentes”, pero que este papel no se le reconoce “sí no vamos a ser tenidos en cuenta y finalmente los que van a decidir son los otros, pues ¿a qué vamos?, a firmar una cosa que otros decidieron, pues no”. (Entrevista 12).

Si bien en el proceso de formulación tuvo una participación relevante, esta se fue diluyendo, no tiene un equipo o grupo dedicado a temas de la Política, la participación en espacios de concertación la delegan en funcionarios de áreas no necesariamente afines. Entregan información al sistema de monitoreo y reportaron sus proyectos, programas y acciones para el plan de acción.

Tienen claramente un énfasis sectorial. Si bien su actividad tiene una clara incidencia en la garantía de derechos, no solo a la educación, sino en prácticamente todos los derechos, su acción es concebida como la prestación de un servicio, no como la garantía de un derecho fundamental.

#### **5.1.4.4 Secretaría Distrital de Planeación**

No tuvieron un papel relevante en el proceso de formulación e implementación inicial de la Política, han jugado un rol importante en el proceso de monitoreo, así como en el seguimiento de la Política “ellos fue los que hicieron posible todo el sistema de



monitoreo, todo el tema del seguimiento” (Entrevista 8) y en la elaboración de informes sobre la misma. Su acompañamiento ha sido mayor en la implementación de la política 2011-2021, dieron las directrices y facilitaron la logística para el Plan de acción de la Política, han colaborado en la incidencia en temas de presupuesto.

Nosotros estamos en la tarea de acompañar a los sectores que hacen la implementación de la política en el ejercicio de hacer seguimiento a la implementación de la política y acompañarlos en el ciclo mismo de la política pública, nosotros estamos permanentemente realizando ejercicios o estudios, que nos permitan identificar sí lo que se está haciendo en la administración distrital da cuenta de las necesidades que tiene la población... eso se hace a través no sólo de los estudios, sino que estos estudios van de la mano con el seguimiento, lo que nosotros llamamos seguimiento de la ejecución presupuestal pero también la ejecución de metas, de gestión, metas de impacto. (Entrevista 13)

#### **5.1.4.5 Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON)**

Conforma con la SDIS lo que se ha llamado sector de integración social, es la entidad que tradicionalmente ha trabajado con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle, en los últimos años ha ampliado su acción a la población en alta vulnerabilidad social.

No tuvo un papel relevante en la formulación e implementación inicial de la política, en los últimos años ha venido vinculándose a los espacios de articulación de la Política, con un claro énfasis en dos temas que son de su responsabilidad: Niños, niñas y adolescentes en situación de vida en calle y sistema de responsabilidad penal adolescente. “IDIPRON tiene espacios en distintas localidades pero no se conecta con los demás, un poco también porque se consideraba que esa población que llegaba allí eran los muchachos de la calle y entonces hay una cierta exclusión de la sociedad a esos muchachos de la calle” (Entrevista 4).

#### **5.1.4.6 Otras instituciones distritales**

Han participado en diferentes momentos de la Política, otras instituciones como Secretaría de gobierno (en los últimos años comprometida con el tema de responsabilidad penal adolescente), Secretaría de movilidad (en todo el trascurso de la Política ha tenido diversas iniciativas orientadas a una protección de niños, niñas y adolescentes en la vía pública), Secretaría de hacienda (en diferentes momentos ha apoyado la consecución de recursos y la inclusión en el presupuesto de programas y proyectos dirigidos a la infancia y la adolescencia), Secretaría de cultura, recreación y deporte, Secretaría de hábitat, Secretaría de ambiente y los Institutos de patrimonio cultural, recreación y deporte, artes, turismo, de la participación social y acción comunal, así como el Jardín botánico y la Orquesta filarmónica de Bogotá.

#### **5.1.4.7 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

Históricamente la relación del ICBF con los demás actores que trabajan con la infancia y la adolescencia en la ciudad no ha sido fácil, esta ha tenido diferentes momentos a través del tiempo, pero en general con algún nivel de conflicto.

A veces no es muy fácil conjugar lo nacional con lo distrital. A nosotros nos implica un mayor esfuerzo, porque tú sabes el Instituto tiene sus lineamientos a nivel nacional y por eso a veces también son como las tensiones, porque el nivel nacional da un lineamiento que tiene que bajar a lo regional y a lo local. Y a veces se traslapa, se contraponen porque no siempre coinciden con los argumentos, con los planteamientos de lo local. (Entrevista 5)

En todos los 10 años de la política, nunca ha sido así como muy paralela, a pesar de que ahora hay mucha gente que estando aquí ahora está allá, la relación no ha sido fluida, existen los convenios que tiene que haber, existen las relaciones con el ICBF, existe un consejo de atención de las violencias, donde el sector nacional sí participa ¿sí?, pero digamos, la nación ha mirado el contexto de la política en el resto del país y en Bogotá se ha marginado un

poco. (Entrevista 7)

Bogotá es de las pocas ciudades que han desarrollado estrategias de protección a la infancia y de educación inicial propias, entrando en campos de intervención que son los que corresponden en la organización del gobierno nacional al ICBF, por lo que se ha generado competencia entre el ICBF y las entidades distritales, existen como lo afirma uno de los entrevistados “*celos institucionales*”.

El ICBF fue diseñado como una entidad para prestar asistencia, ejecutando programas y acciones. Con la reforma de 1999 se le asignaron funciones de diseño y coordinación de políticas de niñez y después en el Código de la Infancia y la Adolescencia se le asignaron nuevas funciones de coordinación de política y asesoría técnica a las políticas departamentales y locales de infancia y adolescencia. Estas nuevas funciones no eran claras para la regional Bogotá del ICBF en los momentos de surgimiento de la Política.

No hay una comprensión clara de lo que significa la Política Pública de Infancia y Adolescencia desde el nivel Regional del ICBF, a pesar de haber tratado de crear un equipo, falta mucha comprensión de los servidores públicos y de las mismas directivas de lo que significa la Política Pública y de nuestra participación y de nuestra incidencia en esa Política. Todavía tenemos muchos rezagos... (Entrevista 5)

Posteriormente se asignaron nuevas funciones, nuevas responsabilidades con la misma estructura administrativa y los mismos funcionarios que venían del proceso previo, se bosquejaba entonces un cambio institucional.

Yo siento que es parte de la cultura organizacional institucional. Todavía no llegamos a comprender que es lo que significa todo el discurso de los Derechos, toda la parte del Sistema Nacional, todo lo que es la Política Pública, ¿sí?... o vamos en unos ritmos distintos de comprensión. Habrán algunas personas pilas,

estudiosas, que se meten, aprenden y se echan el cuento, y se empiezan a movilizar. Habrá unas que son apáticas, que no creen y pues obviamente eso, por un lado lesiona la imagen institucional, y por otro lado pues uno se puede dar cuenta, en un proceso de articulación que verdaderamente garantice derechos. (Entrevista 5)

Otra limitante que describen los entrevistados es que la estructura organizativa del ICBF no era adecuada para cumplir su rol en la Política:

Tú sabes que estábamos divididos por prevención y protección que quizás por estructura administrativa lo hicimos... había salido el Código de la Infancia... se estaba viendo la Protección Integral como un todo... y ahí todavía seguíamos divididos... Prevención allá con los Programas... Protección allá... mira, era una cosa... (Entrevista 5)

Sistema Nacional quedó dentro de la Estructura organizativa del Instituto en un área, siendo que el Sistema Nacional es transversal en todos los proyectos y procesos. Y quedó concentrada en el área de prevención... Entonces era muy difícil convocar a protección, a planeación porque tienen otra estructura de programas. (Entrevista 5)

Hacia el tercer momento de la Política, el ICBF empieza a realizar un cambio institucional, se hace un poco más fuerte su presencia en los espacios de la Política, así aun siga siendo principalmente una entidad prestadora de servicios.

Yo creo que estamos en un periodo de transición bastante grande sobre todo aquí en el ICBF, más o menos desde el 2011 el Instituto colombiano ha comenzado a tener otra mirada y ha tenido que replantearse su misión, su visión, el mismo trabajo, porque fundamentalmente ha sido más de protección, o sea su trabajo ha enfatizado en la parte de protección y hasta ahora estamos empezando a trabajar la parte de prevención como debe darse... todavía falta cambiar muchísimo... (Entrevista 2)

Los actores distritales ven al ICBF como un actor más de la Política, al que le reconocen (unos más y otros menos) algún papel en la misma.

Digamos que había una relación no tan fácil, pero había una relación con el ICBF, no era fácil porque los modelos de operación también eran distintos, ellos participaban en todas las localidades, incluso en el equipo distrital también participaban pero su participación era una participación un poco rezagada, no había un liderazgo desde el ICBF, era más bien un participante más de la mesa, sin mucho protagonismo, creo que tiene que ver con las estructuras distintas de funcionamiento, la gente del ICBF de Bogotá era gente concentrada en la operación del Instituto no en las políticas de niñez de la ciudad, ellos eran los responsables de los servicios, no había el otro nivel más de toma de decisiones, entonces había una relación no muy activa. (Entrevista 3)

El ICBF que obviamente en el orden distrital tiene una figuración muy particular porque igual pues Bogotá tiene mucha postura y en ese sentido el rol del instituto es diferente al que cumple en el resto del país, pero había mucha presencia del ICBF, mucho interés, mucha intención de participar ahí en el escenario, yo diría que eso (Entrevista 16).

#### **5.1.4.8 Entidades de control**

La Procuraduría es la entidad de control que más ha tenido participación en la Política, principalmente en su segundo momento, en los procesos de rendición de cuentas y evaluación de la Política. Ha habido participaciones tangenciales de la personería y la veeduría distrital, esta última elaboró dos informes sobre la situación de la infancia y la adolescencia en la ciudad. Los actores entrevistados ven una muy baja participación de estas entidades en el proceso.

#### 5.1.4.9 Entidades de cooperación internacional

UNICEF apoyó el proceso previo a la formulación de la política y continuó apoyando el proceso de formulación e implementación, participó en los dos convenios por la primera infancia, apoyó la realización del estudio *Condiciones de calidad de vida de niñas, niños y adolescentes en Bogotá*, donde se hacen reflexiones importantes sobre el proceso de la Política, asistió al Comité Distrital de Infancia y Adolescencia hasta el año 2011. A nivel nacional impulsó la Estrategia hechos y derechos, de construcción de políticas locales de infancia y adolescencia, para la cual Bogotá es un referente importante.

Otras entidades de cooperación como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), participaron en momentos puntuales y en programas específicos.

Los actores entrevistados consideran a UNICEF un aliado de la Política, algunos tienen miradas críticas sobre el rol que cumple la cooperación internacional “muestran mucho hacia afuera, pero poco realmente de ejecución, de preocupación real por la condición de cada niño y niña de los países, hay sus intereses internacionales” (Entrevista 4).

Como ya se mencionó, las entidades de cooperación manejan un discurso neutral en los temas de infancia y adolescencia, tienden a despolitizar los derechos humanos y en particular los derechos de niños, niñas y adolescentes y entenderlos como prestación de servicios y solución de necesidades. Desarrollan herramientas tecnológicas que son de utilidad en aspectos como sistemas de información, modelos de diseño o de evaluación de políticas. Apoyan algunos programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes de comunidades en zonas de pobreza.

#### **5.1.4.10 Sociedad civil**

La Política ha sido en todo su proceso una responsabilidad de las instituciones públicas distritales, aunque en ella han participado en algunos momentos y espacios organizaciones de la sociedad civil. En el proceso de formulación participaron algunas ONG nacionales e internacionales, “yo diría que la sociedad civil fue muy tangencial” (Entrevista 6), “en el diseño de la política inicial, pues empezamos con la vinculación incluso de no gubernamentales” (Entrevista 7), esta participación tangencial ha sido similar en todo el proceso de implementación.

Han existido en diferentes momentos de la Política procesos de consulta a la sociedad por medio de eventos locales, en algunos de ellos participaron niños, niñas y adolescentes, (este tema se analizará más adelante) “cuando se formuló la política, se consultó con todas las instituciones cuando tomaron todas las políticas y se hizo digamos con la vinculación de personas de las localidades y demás, después se cerró, sí se cerró y se empezó a trabajar mucho desde la institucionalidad” (Entrevista 7), los entrevistados son de la opinión de que la participación de la sociedad civil que nunca fue muy grande, ha ido disminuyendo en el transcurrir de la Política.

En el Subcomité de infancia y adolescencia y posteriormente en el CODIA se ha hecho convocatoria a algunas ONG, inicialmente a ONG reconocidas en tema de infancia, posteriormente a ONG que tenían trabajos articulados con la administración distrital y posteriormente, cuando por decreto se reglamenta este espacio, se hizo una convocatoria para que se delegaran representantes, hecho que no ocurrió, por lo que la administración convocó de nuevo a las ONG que tenían vínculos con programas de la administración. Uno de los entrevistados dice “la institucionalidad puede garantizar el espacio pero la sociedad también decide si los usa o no los usa” (Entrevista 12).

Se evidencia una concepción instrumental de la participación ciudadana, la cual se propone solo a través de consultas ocasionales, o con delegados no de las

organizaciones sociales, sino de las ONG, como si ellas representaran a la sociedad en su conjunto.

Es por esta limitada vinculación a la Política, que en esta investigación se entrevistaron solo actores del Estado, aunque, la encuesta realizada a los integrantes del CODIA fue respondida por 3 representantes de ONG que participaron en la sesión de ese día. En conversaciones con los representantes de las ONG que asisten al CODIA, ellos manifestaron que sienten que su opinión no es tomada en cuenta en este espacio y que el Comité funciona más como un espacio de la Administración distrital.

Una forma de vincular a las ONG y a la cooperación internacional a la Política fue a través de la figura de convenios, los cuales fueron más importantes en la primera administración, menos en la segunda y prácticamente desaparecieron en la tercera administración. Los más reconocidos fueron los convenios por la primera infancia, que empezaron siendo con 5 organizaciones y terminaron vinculando cerca de 20 organizaciones en un mismo convenio. Con ello se lograban captar algunos recursos para la Política (si bien la mayor parte eran recursos de la misma administración) y se desarrollaban proyectos no ligados a la lógica institucional que abrían nuevas puertas a la Política.

Una consideración importante sobre el rol de las organizaciones de la sociedad y del sector privado, es el tema de la tercerización, proceso que se incentiva en el modelo neoliberal, que plantea que el Estado es ineficiente en la prestación de servicios y que estos deben ser contratados a otros, generándose con ello un mercado y una nueva relación con entidades como las ONG e incluso con las mismas organizaciones comunitarias que se convierten en contratistas del Estado.

Las organizaciones de izquierda han sido críticas de este modelo que consideran una mercantilización de lo público, ellas ven en esto además una forma de cooptar a las organizaciones que tienen una posición crítica frente al Estado, por ello en las tres administraciones analizadas ha habido una posición crítica frente a este modelo:



El Estado los captura para contratarlos... es un poco lo que ha pasado con los gobiernos de izquierda en los últimos años en Bogotá, pues a 'capturado' a muchos de estos profesionales y activistas sociales y al institucionalizarse, pues su operación queda en la dinámica social, pero su tiempo en la burocracia no le genera nada, puesto que no genera más que el favor de que aquí consigámosle el bus, consigámosle la tarima... (Entrevista 24)

A pesar de estas miradas críticas y de que algunos procesos que habían sido contratados, retomaron a lo público, en las entrevistas y análisis de documentos se encontraron varios procesos que fueron contratados con diferentes organizaciones, tanto ONG, como entidades privadas, incluyendo el impulso a procesos de participación social.

Esos Centros Amar estaban trabajados por ONG'S, eso no es malo ni bueno, simplemente era así... primero, entender que el estado podía operarlo directamente y que habría ganancias con operarlo directamente, ganancias en qué sentido, uno, en que podíamos tener un poco más de control sobre el modelo pedagógico en que había recursos que quedaban ahí como en el marco de la tercerización que podrían ser optimizados. (Entrevista 9)

Mucho de esto es tercerizado, mucho de esto, entonces, a ver sí yo recuerdo alguno. De nutrición por ejemplo, entonces tú recuerdas que en esos momento había todo el tema de Bogotá sin hambre. (Entrevista 17)

El proceso siguió andando con la OEI y con ellos se contrataron gestores, facilitadores para que acompañaran los consejos de niños, ellos eran los que se reunían con los niños y empezaron a desarrollar iniciativas. Los niños decían, por ejemplo, quiero trabajar sobre la recuperación de un parque, entonces con la OEI tenían el convenio, la maestra, los refrigerios, los transportes, todo para poder llevar a cabo la iniciativa. (Entrevista 14)

Los otros convenios eran más para operar y para crear como lineamientos pero muy puntuales, un convenio así muy grande con la OIM para responsabilidad penal, un convenio con Renacer para los temas de explotación sexual, un

trabajo cercano con Telefónica. Con otras entidades también para los temas de explotación laboral, pero eran convenios ya muy puntuales, no había convenios que tuvieran toda la mirada del ciclo de infancia y adolescencia, los convenios eran por temáticas, a diferencia de los de primera infancia. (Entrevista 8)

Lo que se observa es que los gobiernos de izquierda están atrapados en un modelo de organización del Estado con el que no coinciden, pero con el que les resulta difícil romper, y el que incluso aprenden a utilizar políticamente, generándose un modelo mixto en el que la contratación tiende a hacerse más con sectores como las ONG.

#### **5.1.4.11 Sector privado**

“El sector privado no está interesado en ciudadanos sino en consumidores” afirma Bustello (2007, p. 112). El hecho es que el sector privado ha estado al margen de la Política de infancia y adolescencia, ellos realizan algunos procesos de atención a niños, niñas y adolescentes en la ciudad a través de fundaciones, dentro de lo que se ha llamado responsabilidad social empresarial, pero estos procesos no tienen un vínculo claro con la Política. Desde la administración tampoco se les ha invitado a participar de la misma.

#### **5.1.4.12 Academia**

La participación de la academia ha sido también tangencial en la Política, se ha visto representada en la realización de algunos trabajos o investigaciones y en el desarrollo de procesos de capacitación a funcionarios públicos (diplomados y cursos sobre gestión social integral, política local de infancia y adolescencia, educación inicial a comunidades indígenas, entre otros). Ha participado en espacios de coordinación como los convenios por la primera infancia y en algunos momentos del CODIA.

### **5.1.5 Organización de la política distrital**

El Decreto 1137 de 1999 estableció que todos los municipios debían conformar un Consejo de Política Social que asumiera los temas de niñez y familia, Bogotá le dio al decreto una interpretación más amplia y delegó en el Consejo de Política Social, creado en el año 2001, la discusión de toda la política social, y para los temas de infancia y familia creó el Subcomité de infancia y familia, conformado por instituciones distritales y representantes de ONG, de las universidades, del SENA y de otras organizaciones relacionadas con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Este subcomité tenía entre sus funciones “Coordinar los planes, programas y proyectos que deben adoptarse en materia de infancia y familia...”, en la administración Garzón pasó a ser el subcomité de infancia y adolescencia, que fue al que se encargó de la formulación de la política y pasó después a ser su espacio de articulación.

Desde el inicio de la Política se delegó la coordinación de la Política en el DABS, labor que continuó la SDIS, variando el espacio institucional desde donde se realiza la coordinación, dado que al principio estaba directamente en la subdirección de políticas poblacionales y desde el segundo momento de la Política está en una subdirección de nivel inferior, la subdirección para la infancia.

Hacia fines del año 2011 se expide la resolución que crea el Comité Distrital de Infancia y Adolescencia (CODIA), con una participación más amplia de instituciones distritales, instituciones nacionales, entidades de vigilancia y control, sociedad civil, universidades y representantes de las localidades. Este Comité se encarga entre otras funciones, de hacer seguimiento a la Política, construir sus planes de acción, asesorar y coordinar con los consejos locales de infancia y adolescencia y con el consejo distrital de niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, desde antes del inicio de la Política se habían venido generando mesas de trabajo en torno a temas específicos relacionados niñez y adolescencia, así

como concejos para temáticas particulares, proceso que continuó después del surgimiento de la Política. Los actores entrevistados cuestionan la multiplicidad de espacios de coordinación y articulación donde se abordan temas afines, ven que esta compleja trama, en la práctica es poco funcional, dispersa la articulación entre sectores, duplica esfuerzos y resulta en pocas decisiones. “El problema con las instancias es que hay muchas y las tomas de decisiones no están en muchas de estas, terminan los que participan de esto buscando las cosas a otro nivel” (Entrevista 9).

Se percibe una desconfianza en los entrevistados sobre la efectividad de algunos mecanismos de coordinación, sobre el Consejo de Política Social una de las entrevistadas expresó:

Esta es una instancia para qué lleguen estos problemas al alcalde y el Concejo de política social igual no, se reúnen un poco porque es una exigencia y a mí me da pena con eso pero es verdad, la procuraduría lo exige y sí no funciona el alcalde entonces sí no se va y bueno se hace el esfuerzo de qué haya y en eso es meritorio, consultan a la gente, qué de pronto vayan algunas personas de la comunidad y duran allá toda una mañana y le dicen al alcalde un poco de quejas, las cosas y eso no está mal, pero me parece qué no pasa nada con eso. (Entrevista 4)

Si bien hay una mejor percepción sobre el papel del CODIA “El CODIA ha hecho digamos unos escenarios claves de difusión, de análisis, de reflexión...de...” (Entrevista 5), se cuestiona su papel en la Política:

Se tomaban decisiones frente a alianzas, a articulaciones entre los sectores para ejecutar, ejemplo, jornadas del mes de la niñez en abril, entonces se hacían planeas y acciones estratégicas para desarrollar estas actividades puntuales... Yo digo que decisiones como tal, frente a lo que se desarrollaba como política no tanto, sino más bien decisiones sectoriales, como un espacio de articular acciones de cada sector... (Entrevista 18)

El CODIA es una instancia que yo no veo que realmente haga seguimiento a la política, que toque ahí los temas fuertes, duros de la política, termina siendo un espacio formal me parece a mí, en donde lo que se da a conocer es lo que la administración considera, pero no recoge realmente, no recoge, no es un espacio de proposición, de análisis del problema... (Entrevista 4)

Acerca de la dinámica del CODIA los entrevistados hicieron observaciones críticas sobre la rotación de las personas delegadas, el poco nivel decisorio que tienen en sus instituciones las personas delegadas y el hecho de que muchas sean contratistas temporales, la intermitencia en la asistencia de algunas instituciones, la escasa participación y el poco vínculo con lo local y la escasa participación de la sociedad civil en el mismo (tienen delegados que no siempre asisten).

Sobre su funcionamiento los actores entrevistados tuvieron también observaciones críticas respecto a que: se responde más a las situaciones y necesidades coyunturales, que a una perspectiva de Política integral; se utiliza bastante para dar información y mostrar resultados y muy poco en la toma de decisiones, estas se toman más en las instituciones o en otros espacios de encuentro; las discusiones que se dan son discusiones administrativas no discusiones de fondo sobre la Política.

#### **5.1.6 Devenir de la política pública en lo local**

Dado que lo local se plantea como el lugar donde la Política toma cuerpo, donde se ejecuta lo planeado, donde se garantizan los derechos, en este aparte se analizará el proceso de la Política en la localidad escogida.

Los Planes de desarrollo locales se generan meses después del Plan de Desarrollo distrital y copian el nombre y la estructura del Plan distrital, retomando sus objetivos, principios, estrategias y programas. La revisión de los tres Planes de desarrollo de Suba, la localidad escogida para esta investigación, son un ejemplo de esto. Dichos Planes son: 2005-2008. *“Bogotá sin indiferencia - Un compromiso social*

*contra la pobreza y la exclusión. Suba”;* 2009 - 2012 *“Bogotá Positiva para Vivir Mejor - Suba Reconciliada y Positiva para Vivir mejor”* y 2013-2016 *“Bogotá Humana - Suba humana: incluyente, participativa y transparente”*.

El análisis de cada uno de ellos, permite ver que si bien estos 3 planes son un reflejo de los Planes distritales, existen algunas diferencias, en los temas de infancia y adolescencia. Estas diferencias, se dan en aspectos como que: en el Plan 2005-2008 hay menor énfasis en este grupo poblacional que en el Plan distrital; en el Plan 2009-2012 ocurre lo contrario, se nota un mayor compromiso con los menores de 18 años que en el Plan distrital; en el Plan 2013-2016 hay un claro énfasis en la primera infancia (mayor incluso que en Plan distrital). En los tres planes hay una visibilidad importante de los temas de infancia y adolescencia y unos compromisos con proyectos, programas y acciones dirigidos a los niños, niñas y adolescentes más pobres de la localidad.

La revisión de los 3 Planes de desarrollo locales, evidencia que como lo han planteado Schneider y Vásquez (2014), el esquema de planeación de Bogotá es un esquema top-down en el que los contenidos del Plan local son una reproducción de lo que establece el Plan distrital *“el plan local termina siendo el resultado de las prioridades del gobierno municipal aun cuando éstas no necesariamente se correspondan con las demandas planteadas por la ciudadanía en los espacios de participación creados para tal fin”* (Schneider y Vásquez, 2014, p.72). La ciudad aunque se plantea como un modelo descentralizado de administración, tiene en realidad un modelo de desconcentración, donde lo que se hace es adaptar a la localidad las prioridades y lineamientos definidos desde el nivel distrital.

Para la revisión del desarrollo de la Política de infancia y adolescencia en la localidad, se acudió a las entrevistas y al escaso material escrito disponible, esto tuvo sus limitaciones, por el hecho de que a los actores de la política a quienes se pudo entrevistar, son quienes aún están vinculados a la misma o lo estuvieron recientemente, no siendo posible entrevistar a funcionarios de las primeras administraciones por los cambios frecuentes en la planta de las entidades descentralizadas con presencia local y

los cambios que se dan en los funcionarios de las alcaldía locales con cada cambio de administración.

Para ubicar quienes son esos actores entrevistados, es necesario entender que en cada una de las localidades de Bogotá hacen presencia una compleja trama de actores de diferentes niveles de la administración que tienen que ver con la Política de infancia y adolescencia: Entidades descentralizadas de carácter nacional, en este caso el ICBF, que tiene un Centro zonal en la localidad de Suba que desarrolla los programas, planes y estrategias definidos desde el nivel nacional; entidades descentralizadas de carácter distrital, como las Secretarías de Integración social, Salud, Educación, Cultura y el Instituto de recreación y deportes, que tienen en la localidad un equipo que puede ser, desde un pequeño grupo humano hasta subdirección local, quienes ejecutan en la localidad los planes, programas y acciones definidos en el nivel distrital; la Alcaldía local que cuenta con el alcalde o alcaldesa y un equipo humano pequeño que ejecuta las acciones definidas en el nivel local, las cuáles como ya se mencionó están supeditadas a las directrices distritales, con un nivel de autonomía limitado que ha variado a través de las diferentes administraciones.

En Suba funciona desde el 2001 el Consejo local de política social y desde ese año se crea un Subcomité de infancia y familia el cual se fusionó con la Red de buen trato de la localidad (que existía por norma desde varios años antes). En el 2005 se expidió el decreto de la alcaldía local que reglamentó el Consejo Local de Política Social de Suba donde se establecieron 6 subcomités entre ellos el de infancia y familia. Entonces, cuando se lanza la Política distrital, ya existía un referente local que se podía hacer cargo de su adaptación y ejecución.

Respecto al primer momento de la Política distrital, no se encontró que hubiera habido participación significativa de los actores locales en el proceso de formulación de la misma, exceptuando el hecho de que en el DABS se presentaron algunas discusiones internas con los directores locales y que hubo discusiones y aportes en los Consejos locales de política social de algunas localidades, entre ellas Suba.

Cuando se lanza la Política, en las localidades viene un proceso que los actores entrevistados del nivel distrital llaman “*bajar la política a lo local*”, con la limitante de que para ese momento ya estaban formulados los planes de desarrollo locales. Por su parte en las localidades no había claridad de qué significaba tener una Política de infancia y adolescencia “le decían a uno bueno y ¿Qué es lo que vamos a hacer? ¿Qué es lo que cambia? ¿Seguimos haciendo lo mismo?” (Entrevista 4)

Como ocurría en el distrito, a nivel local la perspectiva de políticas poblacionales que se venía planteando desde la administración anterior era más un discurso teórico que algo que se pudiera aplicar:

Estas planeaciones adolecen de lo mismo que adolece la planeación distrital, la planeación territorial con la planeación nacional y es que son excesivamente sectoriales, entonces la planeación con criterio poblacional si aún es novedosa, en ese momento aún más, entonces hacer dialogar estas dos visiones de la planeación no era tan fácil... (Entrevista 17)

Se inició por ese tiempo un proceso de difusión de la Política en las localidades y la realización de diagnósticos de la situación de la infancia y la adolescencia. Se hizo un ejercicio de “barrido” para identificar donde estaban “*los niños más pobres en la ciudad*”, así como dónde estaba la oferta de los servicios, en un intento de “*territorializar la Política*”. (Entrevista 3)

Se hizo la socialización de la Política en los espacios de la administración local, en las discusiones locales se empezó entonces a hablar de intolerables, de ejes y de componentes de la Política, se “*visibilizó la infancia y la adolescencia*” por parte de las administraciones locales y se fortaleció el Subcomité de infancia y familia.

Según una de las entrevistadas que en ese momento era directora local del DABS en otra de las localidades “Articulamos la gestión y la responsabilidad de cada uno, los diagnósticos situacionales, en provecho de un conocimiento colectivo de la situación de



la localidad y en particular de los niños y niñas, porque de alguna manera creo que nos pusimos las gafas de la política y a partir de eso, visibilizamos y estudiamos y profundizamos las problemáticas de los niños”. (Entrevista 11)

En Suba se hizo “como una política local por la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes” (Entrevista 32), las acciones ejecutadas eran relacionadas principalmente con el diagnóstico, la capacitación del recurso humano y la socialización de la Política. Dichas acciones respondían a las que convocaba el Distrito como: encuentro de todos los colores con niños, niñas y adolescentes de la localidad; socialización de las piezas comunicativas sobre los intolerables; implementación a nivel local de estrategias como patrullas escolares y caminos seguros a la escuela; impulso de comedores comunitarios; procesos de formación sobre participación con niños, niñas y adolescentes de la localidad; acuerdo ciudadano por la primera infancia.

En la administración Moreno (2008-2011) la Política distrital no tiene el mismo nivel de prioridad, sin embargo “había localidades en que seguía siendo su política prioritaria y la trabajaban con muchísimo esfuerzo, para otras localidades el tema varió, y por ejemplo la seguridad alimentaria cogió más fuerza” (Entrevista 8), en el caso de Suba la Política de infancia y adolescencia continuó teniendo un nivel de prioridad importante.

Al producirse el cambio de gobierno, en el año 2008, cambian la mayor parte de los funcionarios tanto de la Alcaldía local, como de las instituciones distritales descentralizadas, estos cambios generan dificultades en la dinámica local de la Política, sin embargo, continuó funcionando de manera continua el Subcomité de infancia y familia y se siguieron desarrollando acciones concertadas.

Las acciones (el hacer de la Política local) realizadas en el segundo momento de la Política, y que son producto del trabajo intersectorial que se organiza en el Comité local de infancia y adolescencia, que refirieron en las entrevistas los actores locales o se encontraron en los documentos revisados (Ospina et al., 2010), incluyen:

- La organización y desarrollo de eventos como: día del niño, día de la familia, día de la juventud, carnaval y semana del buen trato, día de la mujer, día mundial de la lactancia materna, día de la alimentación etc.
- Reconocimiento de las rutas de prevención y atención a niños, niñas y adolescentes en situación de violencia intrafamiliar, violencia sexual, maltrato infantil, explotación sexual y comercial.
  - Creación de redes de prevención.
  - Capacitación de los integrantes del Comité en temas como AIEPI, maltrato, sistema de responsabilidad penal adolescente, participación ciudadana.
  - Impulso a la constitución del Consejo local de niños y niñas, acompañamiento del proceso de este Consejo y desarrollo de acciones articuladas con el mismo.
  - Recolección de información de las diferentes instituciones y consolidación de la información sobre la situación de la infancia y la adolescencia en la localidad y la oferta institucional dirigida a este grupo etario.
  - Desarrollo de ejercicios de cartografía que permitieron georreferenciar las situaciones más críticas para la infancia y la adolescencia y los servicios para esta población.
  - Elaboración de documentos de recomendaciones en los temas de infancia y adolescencia.
  - Realización de seguimiento a proyectos y programas del plan de desarrollo local.
  - Evaluación del desarrollo de la política.
  - Gestión de recursos financieros locales para algunos proyectos prioritarios.
  - Recolección y sistematización de la información para la realización de las rendiciones públicas de cuentas locales y distritales.
  - Suscripción de segundo acuerdo ciudadano por la primera infancia.
  - Desarrollo del proceso *Ahora decidimos juntos con niños, niñas y adolescentes*, en el que se reunieron niños, niñas y adolescentes en un encuentro local, para realizar propuestas para el Plan de desarrollo de la ciudad y el Plan de desarrollo local.

- Apoyo al desarrollo local de estrategias y programas como ciudad protectora, atención integral a niños, niñas y adolescentes trabajadores, atención integral en ámbito familiar a la primera infancia, patrulla escolar, etc.

Por otra parte, al revisar lo que han sido los programas y acciones que aparecen en los reportes de la política de infancia y adolescencia en la ciudad correspondientes al periodo 2009-2011 y el plan de acción de la política de infancia y adolescencia 2012-2016, se observa en ambos la agregación de acciones que realizan en la localidad las diferentes instituciones de la administración distrital con presencia local (Secretarías de integración, salud, educación, cultura recreación y deporte, hábitat y otras instituciones distritales como IDIPRON, Jardín botánico, Orquesta filarmónica, Instituto de patrimonio) más algunas acciones que emprende la alcaldía local a través del fondo de desarrollo local.

Llama la atención la diferencia que se da en el hecho de que mientras los reportes que incluyen los programas y acciones que en la localidad desarrolla el centro zonal del ICBF, en el plan de acción solo aparecen los programas y acciones que desarrollan instituciones distritales, evidenciándose aquí también una tensión entre la interpretación de la política de infancia y adolescencia de la localidad que hace el Distrito y lo que ocurre en la vida real donde se suman y articulan sin mayores tensiones, acciones de instituciones distritales e instituciones nacionales.

En el 2009 un decreto de la Alcaldía local de Suba reglamenta el CLOPS y sus diferentes comités operativos locales, incluyendo el Comité operativo de infancia y adolescencia (lo que anteriormente era subcomité de infancia y familia), el decreto define estos comités operativos locales como “escenarios de participación, análisis, discusión, formulación de proyectos, propuestas y recomendaciones para la aplicación en la localidad de las políticas sociales distritales”, lo que evidencia que la administración local se entiende como ejecutora local de políticas que se deciden a nivel del Distrito. Esta misma mirada es la que se encuentra en el discurso de los actores locales “Nosotros a nivel local lo que hacemos es coger ese plan, esas líneas gruesas del

plan de acción del CODIA, del plan de acción de la política pública de infancia y adolescencia y lo aterrizamos a lo local” (Entrevista 32). “La política es una sola, la política debe cumplirse a nivel distrital, es decir que todos manejamos la misma política, todos tenemos el mismo manual que es la política, lo tenemos local y lo tienen distritalmente” (Entrevista 26).

En este periodo se desarrolla en lo local la estrategia de Gestión social integral para la Política local de infancia y adolescencia, la cual había sido lanzada a finales de la administración anterior. La estrategia se desarrolló en toda la localidad y en 6 territorios locales que fueron priorizados por sus condiciones críticas.

Con la expedición de la Política pública de infancia y adolescencia 2011-2021 se crea la obligación de desarrollar Planes locales de acción de la Política, los cuales a semejanza de lo que venía sucediendo con la Política anterior, se conciben como los desarrollos en el nivel local de la Política y el Plan de acción distritales. Igualmente se reglamenta la existencia, el funcionamiento y los integrantes de los Comités operativos locales de infancia y adolescencia (COLIA).

El Comité operativo local (ahora COLIA) de Suba, hace un ejercicio sobre lo que proponen sea el desarrollo local de la Política Distrital que denominan “Metas o acciones específicas para la población objeto de la política pública en la localidad”, en el cual se reúnen en una matriz de Excel unas metas a nivel local para la mayoría de programas, estrategias y acciones definidas en el Plan de acción distrital, el cual es una extensa suma de acciones sectoriales que corresponden a la implementación local de programas definidos en el Plan distrital entre las que están:

- “Suministrar el 70% de la recomendación de calorías y nutrientes, a la totalidad de niños y niñas atendidos en los Jardines Infantiles...”
- “Prestación del servicio en los Centros Crecer para la atención especializada de niños, niñas y adolescentes con discapacidad...”

- “Prestar el servicio de vigilancia en equipamientos de atención a niños-as y adolescentes”
- “Vincular a 50 adolescentes hijos de recicladores, formarlos en basura cero para que sirvan de gestores de basura cero en colegios del Bogotá” a cargo de secretaría de hábitat.
- “Atención Integral en modalidades de internado y externado a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida en calle y pandilleros en condición de fragilidad”.
- “Dotar 450 equipamientos para la atención integral a la primera infancia...”
- “Vincular 5000 personas a acciones promoción en el ámbito escolar”.

El reto más grande que refieren los integrantes del COLIA es adaptar los lineamientos de la Política y del Plan de Acción distrital a las características particulares de la localidad, como reunir todos los estratos económicos, tener área rural y urbana, tener comunidades indígenas y afrocolombianas en su territorio, tener el mayor número de habitantes menores de 18 años de la ciudad y tener presencia de prácticamente todas las instituciones del orden nacional y distrital que asumen temas de infancia y adolescencia.

Igualmente se realiza un ejercicio de construcción de un Plan de acción local, en el cual se reúnen en una matriz de Excel, algunos de los programas, estrategias y acciones del ejercicio anterior, con sus metas, con programas y acciones derivadas del Plan de desarrollo local, para las cuales en el momento no había metas claras establecidas. Las metas que se establecen para programas y acciones a cargo de la Alcaldía son las siguientes:

- Dotar 450 equipamientos para la atención integral a la primera infancia teniendo en cuenta condiciones de accesibilidad y seguridad, guardando los estándares de calidad.

- Vincular 1000 personas de jardines infantiles, planteles educativos y hogares comunitarios en programas de promoción del buen trato y prevención de violencias en niños, niñas y adolescencia.
- Dotar un centro de Desarrollo Humano para la atención de niño y/o niña en su hogar para la promoción de la lactancia materna y la atención a niños y niñas en ámbito familiar.
- Dotar 450 equipamientos para la atención integral a la primera infancia teniendo en cuenta condiciones de accesibilidad y seguridad, guardando los estándares de calidad.
- Vincular 400 personas en campañas de prevención a la violencia y la delincuencia de poblaciones en riesgo (jóvenes, barristas, “parches”) y a la prevención de violencias contra las mujeres.
- Apoyar 20 de iniciativas juveniles para el buen uso del tiempo libre.
- Vincular 3.000 personas a las redes protectoras de niños(as), adolescentes, jóvenes y mujeres y lucha contra la estigmatización, promoción de la convivencia escolar al interior de las instituciones educativas y en sus entornos.
- Vincular 5.000 personas a las acciones de promoción de la salud en el ámbito escolar.

Como se puede observar, lo que se referencia en los dos documentos son en su mayoría estrategias, programas y acciones establecidas en el Plan de desarrollo de la ciudad, los cuales son sectoriales en su gran mayoría, a esto se suman algunos programas y acciones específicos del Plan de desarrollo local de Suba. Lo que se presenta entonces como actividades y metas del Plan de acción local de la Política es un collage de acciones y logros, en que se mezclan el desarrollo en la localidad de los programas distritales y unas acciones que se propone realizar la Alcaldía local.

La Alcaldía local, dado de que dispone de recursos limitados, tanto económicos como de personal, lo que hace es desarrollar pequeños proyectos, los cuáles generalmente tienen una duración menor de 1 año e incluso en muchos casos de solo pocos meses, en que se cubren algunas necesidades que se han considerado prioritarias

en el Plan de desarrollo local o en la discusión en la Junta Administradora Local.

En este momento de la Política como en los anteriores, los Planes de desarrollo locales y los Planes de acción de la Política, se construyen agregando un conjunto de acciones y eventos puntuales con una transitoriedad en el tiempo y con una cobertura limitada. Como lo afirma uno de los entrevistados:

Son como lucecitas que se van haciendo así, entonces hay un contrato de prevención de drogas, que atiende 200 niños, hay un contrato para generar el evento de hip hop, qué pues llena la plaza de Suba o cualquier evento, pero después de que se acaba el evento no queda pues el proceso como una escuela musical, algo así no queda ahí media cosa, entonces sí hay una mirada de eventos de ‘eventitis’. (Entrevista 24)

A nivel local se crea en el 2012, a semejanza de lo que ocurre en el nivel distrital, una mesa de primera infancia, la cual funciona paralela al COLIA y a otras mesas sobre temas específicos de protección que funcionan en el nivel local (mesa de trabajo infantil, mesa de violencias, mesa de prevención del reclutamiento forzado). Esta mesa construyó también un plan de acción, varias de cuyas metas coinciden con las que están en el plan de acción de la Política de infancia y adolescencia. Esta mesa trabaja además otros proyectos que no están en el Plan local de la Política de infancia y adolescencia, los cuales abordan temáticas como: “hacer lectura de realidades desde los niños”, ferias de servicios a la primera infancia “sensibilización a través del juego”, priorización de casos, “como visualizan la ciudad los niños” (Entrevista 28). “En la mesa intersectorial damos respuesta al programa “ser feliz creciendo felices”, esa estrategia es el tema donde los niños deben tener protección, cuidado y atención y eso lo hablamos en la mesa intersectorial, damos respuesta a esas necesidades, y eso tiene unos objetivos y unas metas que se deben cumplir al año” (Entrevista 26).

Los entrevistados consideran que la Política es muy amplia, dado que abarca demasiados aspectos, lo que hace difícil que se aplique integralmente “La política es

muy ambiciosa y la política quiere dar respuesta a todo, quiere satisfacer todas las necesidades, la política en su contexto general es muy grande, pero cuando uno viene y aterriza en la localidad; finalmente da respuesta a aquellas necesidades más puntuales” (Entrevista 26). “Es muy ambiciosa, a nivel local muchas veces no se cumplen ciertas cosas porque los tiempos no se dan, los espacios no se dan, los recursos económicos para poder llegar a dar soluciones específicas, pues no hay plata para tantos proyectos y tantas necesidades que presentan los niños y las niñas” (Entrevista 26).

Los integrantes del COLIA entrevistados, reconocen que la Política ha logrado resultados importantes:

Yo pienso que se ha ampliado la cobertura, se ha ampliado calidad, calidad de los programas, se está pensando más en el niño y la niña, en las gentes, ha logrado una articulación y que cada uno no esté trabajando aisladamente, sino que nos sentamos a mirar, por lo menos a repensar a la infancia, que trabajemos en equipo, que aunemos esfuerzos. (Entrevista 32)

Como en nivel distrital, en los Planes de acción de la política predominan los programas y acciones sectoriales, con algunas acciones donde actúan uno o más sectores, generalmente no simultáneamente. Lo que se ha logrado planear y articular intersectorialmente en el COLIA son diagnósticos locales conjuntos, ferias de acciones, eventos compartidos, también se ha trabajado en la coordinación de la atención a comunidades o barrios críticos, a casos específicos o en respuesta a tragedias naturales o sociales.

Un espacio que consideran los entrevistados refleja el sentido a la Política son las brigadas comunes o las ferias de servicios, en las cuáles diferentes instituciones se desplazan a un lugar en la localidad con condiciones críticas y ofrecer los servicios de cada una de estas instituciones. “Articulémonos y volvámonos un solo servicio salud, ICBF, cultura y educación y nosotros, por eso decidimos que era una gran estrategia llegar como equipos, como en feria a los lugares más coyunturales de la localidad y esos



se hacía cada mes cada mes y medio” (Entrevista 22). “Las brigadas que nos íbamos el fin de semana, el sábado entonces se afiliaba la no sé qué, se afiliaba lo otro, se les buscaba el cupo, era en búsqueda también de eso, entonces se podrían atender 200 personas 300 personas” (Entrevista 22).

El ampliar las coberturas y el extender los servicios aparece también como uno de los resultados más importantes en el desarrollo de la Política en la localidad:

El objetivo era aumentar número de personas, en este caso de niños, siempre aumentar el número de niños frente a los servicios privilegio, niños en condición de vulnerabilidad, ¿no?, porque de esa manera sabíamos que empezamos a restablecer algún tipo de derechos, entonces que entraran más niños a los comedores, que entraran más niños a los jardines, que entraran más niños a los colegios era una meta. (Entrevista 22)

Otra acción concertada que se desarrolla desde el COLIA es ubicar casos críticos y ofrecerles a cada uno acceso y prioridad en la prestación de servicios, la cobertura no es muy grande pero se logra que cada semestre “30 o 60 personas, en este caso niños” tengan una intervención conjunta que mejore su situación personal y familiar.

Nos fuimos a buscar los niños, a hacer búsqueda activa, nos fuimos por toda la ronda del río y fuimos buscando los niños que estuvieran en ese momento trabajando ¿Qué se iba a hacer? Buscar esos niños, buscar a sus familias y empezar un trabajo articulado para buscar cupos, si es que no tienen ingresos poderles aportar con un comedor, un subsidio y demás y esa es la articulación. Frente a salud qué hacemos nosotros, buscar que el niño tenga todo el esquema de vacunación, que esté afiliado a un sistema de salud y esa es la articulación que hacemos las instituciones. (Entrevista 26)

Llegan del jardín... que hay una mamita que tiene intento de suicidio, que tiene dos niños que están en riesgo, entonces hay que activar salud, hay que activar Comisaría, ICBF y se activan las rutas para que se atienda el caso, eso es lo

que se ha hecho con todos los casos particulares de esto, de lo otro, se remiten y se activan las rutas. (Entrevista 32)

También se organizaban proyectos comunes para intervenir ante situaciones que se consideraban problemáticas:

Sí observábamos que los indicadores de violencia intrafamiliar eran altos, entonces nosotros hacíamos contención frente a la esa y empezábamos a reorientar, procesos organizacionales para que se construyeran, en ese momento por ejemplo nacieron las redes, unas redes que se llaman El clan abrazo, que eran padres maltratadores. (Entrevista 23)

Se logró también desarrollar intervenciones en problemas o situaciones críticas: “En un solo año logramos 57 capturas, con condenas de 37 de esos individuos, con un trabajo intersectorial, en violencia intrafamiliar, se consiguieron ONG que trabajaron a favor de esas familias...” (Entrevista 30)

Las tragedias naturales son eventos que han movilizado el trabajo coordinado del COLIA, como ocurrió en el caso de un incendio en uno de los barrios más pobres de la localidad, momento de la Política que fue resaltado por varios de los entrevistados.

Para algunos actores, ese es el sentido de la Política en lo local: articular en determinadas situaciones y momentos las intervenciones de las diferentes instituciones “A eso, creo que se reduce la política, a acciones y a situaciones específicas donde los niños tengan ese beneficio, y es que se cumpla el derecho de todo lo que el niño necesita.” (Entrevista 26). Aunque en realidad la Política actúa en dos sentidos: dar la respuesta a las urgencias y problemas cotidianos y ayudar a que se instalen capacidades locales para que se generen alternativas locales de protección a los derechos de la infancia en el mediano y largo plazo.

Las acciones realizadas, si bien se plantean como diseñadas en perspectiva de derechos, incorporan una mirada asistencialista y caritativa “Si unas entidades privadas decían ‘venga queremos regalarle nucita en todos los colegios’ si usted tiene un evento le regalamos fanta a todos los que asistan a su evento...” (Entrevista 30)

La información sobre la Política, como en el nivel distrital, circula en un grupo cerrado de funcionarios que asisten a los espacios compartidos, existe desconocimiento de parte de la comunidad tanto de la Política, como de los programas y/o proyectos que se ofrecen en el territorio, como se encontró en los encuentros preparatorios del Informe de rendición de cuentas Suba 2010.

Si bien el proceso local de la Política está lejos de una coordinación intersectorial continua, centrada no en los intereses institucionales, sino en la garantía efectiva de los derechos, se encontró que existe un trabajo articulado que se ha mantenido en el tiempo logrando impactar en algunos territorios y en algunas situaciones críticas que inciden negativamente en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, que también ha logrado incidir en las esferas de decisión locales y que ha producido diagnósticos locales y generado movilización social en torno al tema.

### **5.1.7 Organización de la política local**

Desde sus inicios se delegó la coordinación de la Política en el Subcomité de infancia y familia, el cual después cambio a Comité de infancia y adolescencia y finalmente a Comité local de infancia y adolescencia, este espacio han sido objeto de varios decretos para institucionalizarlo y establecer sus funciones. En él participan:

- Actores de las instituciones distritales con presencia en la localidad, algunas de las cuales como salud e integración han estado durante todo el proceso, otras como educación, cultura, recreación y deportes, tránsito, IDIPRON han estado en momentos del proceso.

- El ICBF, a través de su centro zonal, que ha estado en prácticamente todo el proceso.
- La Alcaldía local que ha estado en algunos momentos del proceso.
- ONG locales o con presencia en la localidad que cambian a través del tiempo, ellas han estado intermitentemente y la percepción de los entrevistados es que su participación ha disminuido en los últimos años.
- Organizaciones de jardines o programas en medio familiar que reciben aportes del Estado o son sus contratistas, ellos consideran la asistencia a estos espacios como parte de sus obligaciones, han estado la mayor parte del proceso.
- Organizaciones comunitarias que tienen interés en los temas abordados, su presencia fue importante en otros momentos de la Política, actualmente es muy pobre.

Durante las 3 administraciones han funcionado además otros espacios locales que abordan temas que tienen que ver con la Política de infancia y adolescencia, algunos de ellos han persistido durante los 10 años, como la red de buen trato y la mesa de prevención y erradicación del trabajo infantil, otras han aparecido en diferentes momentos del periodo analizado, como son: el comité de atención a víctimas de abuso y explotación sexual, la mesa intersectorial de primera infancia, la mesa de prevención del reclutamiento y los consejos operativos locales de familia, discapacidad y juventud. Estos espacios no tienen una articulación orgánica con el COLIA, ni entre ellos, la articulación se da a través de los funcionarios que asisten, los cuales con frecuencia son los mismos y por tanto con alguna frecuencia duplican debates y ejecutorias, tanto entre las mesas, como entre estas y el COLIA.

El Comité funciona desde el 2009 con la dinámica de planes de trabajo bianuales o anuales, los cuales se adaptan a las directrices que vienen del nivel central, estas directrices las emite y las hace llegar a las localidades la SDIS como ente rector de la Política.

El Comité no tiene recursos propios, por lo que funciona con el recurso humano de las instituciones participantes y con algunos recursos económicos que logra gestionar

dentro de las mismas instituciones, cada una de las cuales considera que son insuficientes los recursos de que dispone para cumplir su misión en la localidad. “No tenemos mucho recursos, no hay recurso destinado para ejecución de la política pública digamos o para el COLIA, para los comités, para las instancias de participación dirigidas a la infancia, no hay recursos específicos, se deberían dar recursos desde la alcaldía o desde las instituciones dirigidas, sino que cada sector aporta lo que tiene” (Entrevista 32). “Cada uno desde su institución, trae sus aportes al COLIA y ahí nos encontramos para dar respuesta a la política” (Entrevista 26). “No hay plata para tantos proyectos y tantas necesidades que presentan los niños y las niñas” (Entrevista 26).

Los funcionarios que asisten al COLIA son de un nivel intermedio en las instituciones, no tienen poder decisorio, con alguna frecuencia son contratistas no funcionarios de planta, la duración de estos funcionarios en sus puestos es corta, por lo que hay una rotación importante de delegados de las instituciones al COLIA que ha dificultado su funcionamiento. “La importancia se la da la persona que esté en su momento, a que me refiero, a que cada institución tiene sus profesionales y el profesional que esté puede estar muy apasionado con el tema de la política y se siente” (Entrevista 26).

Según las directrices distritales, el COLIA debe acompañar y articularse con el Consejo o los Consejos locales de niños y niñas (en Suba han funcionado en los últimos años 3 consejos en diferentes zonas de la localidad) “El COLIA como garante de la política pública de infancia y adolescencia, tiene que estar enterado de las acciones del Consejo y también tiene que promover, potenciar, y fortalecer todas esas cosas que van desarrollándose en el Consejo de niños, niñas” (Entrevista 23).

En la práctica esta articulación ha sido difícil, hay resistencias internas en el COLIA a que esto se dé:

Está haciendo mucha falta la articulación del Consejo de los niños en el COLIA y en el CLOPS, porque siempre se ha dicho que es importante que ellos

participen, entonces como que la teoría se dice una cosa pero en la práctica no se lleva a cabo, o sea está como muy clara la necesidad, la otra cosa es que se ve a los niños como figura decorativa, entonces para un evento llevémoslos y les tomamos la foto, que si están participando, que no sé qué, que si se cuándo, pero la realidad, como que no se lleva a la práctica como debe ser. (Entrevista 32)

#### **5.1.8 Relación nación-distrito-localidad y política pública de infancia y adolescencia**

En el modelo actual, han perdido peso los actores tradicionales (Estado-nación, sindicatos, sector empresario) y adquieren visibilidad las administraciones locales (municipios, provincias) y las organizaciones de la sociedad civil. Toma así fuerza la idea de descentralización, concebida como un modo de aproximar la gestión a las demandas y a los problemas concretos, dada la proximidad del nivel local respecto de los usuarios reales de las políticas sociales. (Alonso y Bifarello, 2003, p. 4)

Los Estados nacionales han desarrollado en los últimos años procesos de desnacionalización y descentralización de la política social, con transferencia de competencias y en menor grado de recursos del nivel nacional a los niveles locales, la descentralización ha pasado a ser “el referente ineludible de los nuevos arreglos institucionales en la gestión pública” (Torres, 2009, p. 86).

Colombia no ha sido la excepción, desde mediados del siglo pasado se inició un proceso de descentralización, el cual ha avanzado muy lentamente y con muchos obstáculos, por los intereses de los grupos dominantes. En 1968 se hizo la primera reforma importante en este camino, con ella se llegó a un modelo de “*centralismo político con rasgos de descentralización administrativa*” (Botero y Suárez, 2010, p. 11), fue hasta 1986 cuando se estableció la elección popular de alcaldes, en 1991 con la expedición de la nueva Constitución se dio un paso significativo al concederles mayor

autonomía a los entes territoriales, aunque siguió siendo un país con el poder centralizado, con la Constitución también se abrieron nuevos mecanismos de participación ciudadana tendientes a fortalecer el ámbito local.

La Nueva Constitución le otorga a Bogotá un régimen especial, lo que se ve plasmado en el Estatuto orgánico de la ciudad, expedido en 1993, el cual establece que los alcaldes locales son nombrados por el Alcalde mayor y son de libre nombramiento y remoción, el gasto público continúa centralizado pues el Alcalde mayor sigue siendo ordenador del gasto y de las inversiones que se hagan en las localidades. Se crean las Juntas Administradoras Locales, conformadas por ediles elegidos popularmente. El Estatuto orgánico también establece que se transferirá a las localidades un mínimo del 10% y un máximo del 20% del presupuesto distrital (Botero y Suárez, 2010, p.20), en las administraciones posteriores, este porcentaje ha estado siempre muy cerca del más bajo establecido.

Se desconcentran en los alcaldes locales algunas de las funciones del Alcalde mayor, se les transfiere un presupuesto limitado, pero este sigue siendo ordenado por el Alcalde mayor, además la planta de personal de las alcaldía locales depende de la Secretaría de gobierno distrital, se reproduce el modelo nacional de una descentralización a medias. La autonomía de las administraciones locales es entonces bastante limitada, se encuentra entre dos poderes: el poder del Alcalde quien lo nombra y lo puede destituir en cualquier momento y es quien ordena el gasto y el de las Juntas Administradoras Locales que representan los intereses de las comunidades locales.

Las administraciones locales carecen de personería jurídica y no tienen definidas competencias claras y precisas que sean exclusivas, no tienen a su cargo servicios específicos que las identifiquen ante la ciudadanía. “En esencia, la autonomía de las localidades respecto a la planificación y la inversión es francamente limitada” (Maldonado, 2011, p. 3).

De los tres grandes ordenes de la descentralización: económico, administrativo y político, en las localidades hay descentralización administrativa parcial, y más limitada descentralización política y económica, lo que se ha llamado un modelo de desconcentración. El esquema de participación en Bogotá es un esquema “de tipo top-down, en el cual el plan de desarrollo de la ciudad determina las directrices de lo que debe ser el plan local condicionando su contenido” (Schneider y Vásquez, 2014, p. 72). Los Planes de desarrollo y las políticas locales responden a las directrices y prioridades del gobierno distrital, intentando conciliarlas con las necesidades y presiones locales.

La estructura administrativa de la ciudad se organiza en 3 sectores: central, descentralizado y local. Dentro del sector descentralizado están entre otros los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta, los entes universitarios autónomos y los hospitales públicos, son entidades de carácter distrital que hacen presencia en las localidades a través de referentes como direcciones, hospitales locales, subdirecciones o grupos locales. A lo anterior se suman las entidades descentralizadas de carácter nacional que tienen presencia en la ciudad y en algunos casos en cada una de las localidades, como es el caso del ICBF que tiene en la localidad de Suba un centro zonal, con una nómina importante de funcionarios que manejan diversidad de programas.

Cuando se mira desde las normas y los lineamientos el tema es más complejo, la administración local debe responder a normas y lineamientos nacionales, distritales y locales. En el caso de entidades descentralizadas como salud y educación, estas deben responder a una normatividad y unas políticas que provienen de los Ministerios nacionales, una normatividad y unas políticas distritales y unas directrices y normas locales.

#### **5.1.8.1 La nación y el distrito en la política de infancia y adolescencia**

Después de la Constitución del 91 el país ha avanzado progresivamente en la descentralización de la política social, buscando desconcentrar las funciones, trasladar



responsabilidades y aproximar la gestión a los espacios donde se prestan los servicios. En este contexto es que se ha planteado el desarrollo de políticas locales de infancia y adolescencia.

Sin embargo, dado que por tradición ha sido el ICBF (entidad descentralizada del orden nacional) la institución impulsora y ejecutora de parte significativa de las acciones dirigidas a la infancia y la adolescencia en los niveles territoriales, y dado que el ICBF es según la normatividad vigente, el ente rector de la política nacional y el asesor técnico de las políticas locales de infancia y adolescencia, con frecuencia es esta entidad la que aparece liderando o coliderando el desarrollo de las políticas locales.

En Bogotá ocurre una situación diferente, a las entidades nacionales, incluido el ICBF, se les atribuye por parte de la administración distrital, un rol secundario en la Política de infancia y adolescencia de la ciudad. Ha prevalecido en los funcionarios encargados de la Política la posición de diseñar y ejecutar la misma sin incluir en su discusión al nivel nacional, así como tampoco consideran como acciones de la Política aquellas que realizan en la ciudad entidades descentralizadas del orden nacional. Lo anterior responde a una tensión que se ha dado desde la década de los 70 por el paralelismo y en ocasiones competencia entre el nivel nacional y el nivel distrital en programas y acciones dirigidas a este grupo poblacional. Históricamente ha sido muy difícil el diálogo entre estos dos niveles de la administración y más en los últimos años con las diferencias ideológicas entre la administración nacional y la administración distrital “en este momento tratar de hacer dialogar lo nacional con lo distrital ha sido para Bogotá un trauma... el diálogo entre lo nacional y lo distrital ha sido muy difícil y yo siento que son como más trabas políticas que otra cosa” (Entrevista 1).

El hecho es que existe una brecha importante entre los programas y servicios que ofrece la ciudad y los que ofrece la nación en territorio del Distrito, hay significativas diferencias entre los recursos que se asignan a programas similares, hay programas como los de primera infancia en los que en algún momento el recurso que daba Bogotá por niño, era cerca del doble del que daba la nación, brecha que ha ido disminuyendo en

los últimos años, pero que aún persiste.

Lo absurdo de la brecha en la oferta entre Bogotá y el nivel nacional no se da solamente en temas de primera infancia, gravísimo por ejemplo los temas de protección, ir al famoso CURN Vs lo que ofrecían las entidades de protección del ICBF que eran por contrato Vs aquí una administración directa con sedes propias que tenía Bogotá, ahí en eso empezó a generarse y abrirse una brecha mucho más grande... (Entrevista 8)

Se presentan también tensiones entre los lineamientos y los estándares de programas o estrategias similares financiadas y administradas por la ciudad o por la nación:

El Instituto tiene sus lineamientos a nivel nacional y por eso a veces también son como las tensiones, porque el nivel nacional da un lineamiento que tiene que bajar a todo... a lo regional y a lo local. Y a veces se traslapa, se contraponen porque no siempre coinciden con los argumentos, con los planteamientos de lo local. (Entrevista 5)

Los estándares del distrito eran distintos a los estándares de la nación... los estándares del distrito para ese momento eran más altos que los del nivel nacional, entonces hacer armonizar estos dos estándares era bastante complejo, entre otras cosas porque estaba marcado por la cantidad de recursos que podía disponer la nación y el distrito para unos mismo niños... esa dicotomía se mantuvo en ese momento a pesar de esfuerzos grandes para tratar de hacer alcanzables esos estándares y armonizarlos por todos los operadores. (Entrevista 17)

La relación nación-distrito en torno los temas de infancia y adolescencia durante el periodo analizado fue de un accionar paralelo con algunos niveles de articulación que variaron a través del tiempo, con una diferencia entre las entidades distritales que tienen un referente nacional del cual deben seguir sus normas y orientaciones, como salud y

educación y las entidades que son del orden distrital y solo deben responder a las normas y directrices de la administración municipal como SDIS e IDIPRON, las cuales tienen objetivos y realizan acciones similares a entidades del orden nacional como son el ICBF o Acción Social.

En medio de estas tensiones, ni la nación reconoce al distrito sus desarrollos, ni el distrito reconoce los avances nacionales, perdiéndose la oportunidad de una cooperación y articulación que seguramente redundaría en la cualificación de la Política y sobre todo en la calidad y cobertura de las acciones dirigidas a lograr la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes y mejorar su calidad de vida.

#### **5.1.8.2 Relación Distrito-localidades en la política de infancia y adolescencia**

“Darse cuenta de esa gran brecha que existe entre lo que tú piensas en el nivel central y lo que llega realmente a una localidad como Sumapaz, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe, cualquiera casi, es una cosa muy dura” (Entrevista 4).

*“Los de arriba se pusieron de acuerdo”* decía una de las entrevistadas para explicar el porqué de una decisión, esta mirada del nivel distrital como los que están arriba, como los que tienen el poder, muestra el tipo de relación que se establece entre el Distrito y las localidades, no es solo que el Alcalde mayor mande a los alcaldes locales, sino que esta relación asimétrica se reproduce en la Política. *“Estamos tratando de que la política pública llegue a los territorios”* decía uno de los funcionarios del nivel central, es la otra cara de la moneda del arriba y el abajo, el acá en el centro y el allá en la periferia.

Reiteradamente en las entrevistas a actores del nivel distrital de las 3 administraciones aparece la preocupación por dar más protagonismo a lo local, hay una percepción de que lo local necesita más apoyo de lo distrital y que sin este lo local pierde el norte “Volver como a recomponer y a mirar cómo lo local hay que tenerlo en cuenta y hay que mirar cómo trabajar adecuadamente, ahora esta administración ha

pensado, digamos desde las directrices de arriba, la importancia de lo local, la práctica es la que es difícil” (Entrevista 7), existiendo de fondo un desconocimiento sobre lo que han sido los desarrollos locales

Este centralismo es el marco en el cual se fue desarrollando la Política, con un discurso de participación y descentralización, pero con desconfianza en las capacidades de los niveles locales, quienes a su vez pedían más autonomía:

Al principio fue una mirada como de intentar desconcentrar, un poquito como al estilo al ICBF, no era un tema de descentralización, era un tema como de desconcentrar... las direcciones técnicas que eran las que estaban en el nivel eran las que daban la línea técnica, las que generaban políticas, digamos que había existido siempre cierta dependencia pero no siempre cierta inconformidad de los territorios porque ellos reclamaban mucha más autonomía y mucho más tratamiento diferencial por las condiciones particulares. (Entrevista 8)

En la administración de Samuel se empezó un proceso fuerte con toda esta movilización de GSI en torno al fortalecimiento de lo local, pero muy rápido eso se volvió fue en una delegación de contrataciones, entonces la desconcentración que se hizo fue entregarle a las localidades la posibilidad de que ellas ubicaran la contratación, los recursos y la ordenación del gasto permanecían en el nivel central, pero la selección de oferentes, el trabajo directo de la gestión de la política en los territorios correspondía a las subdirecciones locales. (Entrevista 8)

El centralismo se da igualmente a nivel de las instituciones descentralizadas, las cuales deben seguir lineamientos nacionales y lineamientos distritales y queda un margen limitado para la toma de decisiones autónomas:

Son operadores, cosa que no es muy buena que digamos, pero sí son operadores, en este momento el distrito está en una tónica de lanzar la línea

técnica y que lo local se lo copie, entonces se hace acompañamiento, pero realmente no hay un ejercicio de interlocución permanente, para qué lo local pueda aportar y decir no es por este lado, es por este... (Entrevista 1)

Lo local sigue muy supeditado a lo distrital, no hay como cierta autonomía local todavía, eso no se ha logrado, todavía el funcionario que va de lo local se pone a disposición su director y su directora al nivel central. (Entrevista 4)

¿Cómo operamos los referentes de la política? Nos envían un lineamiento, unos objetivos, unas metas, unas acciones que tienen diferentes acciones y de esta manera nosotros cumplimos las metas por lo que manda secretaria ¿Cómo hacemos eso? Lo traducimos al lenguaje local. (Entrevista 26)

Autonomía no hay, o sea toda la directriz la manda desde nivel central y ellos son los que dicen hasta donde van, por ejemplo Suba tiene un gran problema, que no hay colegios y la cantidad de estudiantes en Suba es gigante y los colegios son poquitos... hay colegios que no tienen la infraestructura para recibir los niños de tres años y asumir más cupos. Y entonces el DILE ahorita está mirando eso, a través del nivel central, la compra de colegios, ampliar los cupos... (Entrevista 29)

Dentro de este modelo, cada sector tiene sus características, por ejemplo en el sector educación, está la estructura: Ministerio, Secretaría distrital de educación, Dirección local de educación e instituciones educativas, donde las que están en un nivel más bajo debe seguir las directrices de todas las que son de un nivel superior, sin embargo, las instituciones educativas conservan cierta autonomía

Nosotros en educación tenemos que obedecer a ciertos aspectos del orden nacional, a pesar de ser una entidad territorial con autonomía no nos podemos desprender de la articulación con el gobierno nacional, ministerio de educación... tenemos la otra instancia qué es lo local y la más fuerte las instituciones educativas, donde el rector manda en su colegio... la autonomía institucional existe... lograr articular lo nacional, lo distrital, lo local y lo de las instituciones es a veces también complicado. (Entrevista 12)

En el proceso de desarrollo de la Política en la localidad ocurre un fenómeno similar, hay unas directrices distritales que se transfieren y se aplican:

El CODIA se plantea toda la parte de plan de acción de la política, con los ejes, los componentes, el plan de desarrollo y como el ciclo vital, la parte de lo territorial y todo eso. Nosotros a nivel local lo que hacemos es coger ese plan, esas líneas gruesas del Plan de acción del CODIA, del plan de acción de la política pública de infancia y adolescencia y lo aterrizamos a lo local. (Entrevista 32)

La mayoría de situaciones o la mayoría de comités, son instaurados por el nivel distrital, que bajan a lo local y en lo local se decretan y lo hacemos las instituciones ¿sí?, ese es el proceso general, ahora una que otra mesa, por ejemplo la mesa intersectorial, que en una localidad funcionan, en otras localidades no, pero generalmente son de bagaje distrital. (Entrevista 25)

Todo viene del nivel central porque todo es un decreto, todo es una ley, de obligatorio cumplimiento, entonces desde el obligatorio cumplimiento nosotros tenemos que hacerlas realidades en el terreno, allá en lo local... El secretario tiene que ser este, el técnico tiene que ser este, la participación tiene que ser interpartidista, tienen que participar estas instituciones y ya, casi que nos dicen además de qué se tiene que hablar. (Entrevista 22)

Existe además un proceso de acompañamiento del nivel distrital al proceso local, el cual es además un proceso de vigilancia de que las directrices distritales sí se estén aplicando:

Desde el CODIA o desde la Secretaría distrital de integración social, vienen a traer matrices, tareas, informes, cosas que hay que hacer, pero entonces no dejan desarrollar lo local, si hay un plan de acción o si hay unas acciones que se quieren hacer, entonces no se puede porque toca estar haciendo matrices, informes y trabajos, para lo distrital que entorpece lo local, también el enfoque, también el estilo... el profesional que viene a hacer acompañamiento técnico

no respeta la dinámica local sino que viene a hacer imposición, a decir: a no es que la secretaría técnica la tiene integración, no tal entidad, es que las originales tienen que ir para tal entidad, es que las cosas se hacen así... con un estilo de liderazgo que no da cuenta del trabajo en equipo sino de una imposición de un autoritarismo, que no deja avanzar, entonces en vez de avanzar, retrocede uno porque entonces se generan conflictos, genera dificultad, hay celos institucionales, de figurar, todo eso entorpece el trabajo. (Entrevista 32)

El margen que queda entonces para la toma de decisiones y para responder a las necesidades a nivel local es limitado:

Todo viene desde nivel central, salud tiene una política a nivel central que es la secretaria de salud, integración social que es la coordinación técnica de la mesa, ellos tienen a nivel central una persona que les da la información mensualmente para lo de la mesa y así sucesivamente ¿eso que implica? Que la mesa no está ligada a lo que diga nivel central, pero si aquí a nivel local sucede alguna actividad o sucede alguna otra cosa la podemos hacer siempre estamos dando cumplimiento a las dos, a lo local y a lo distrital... (Entrevista 26)

En el contexto de esta organización centralizada ocurre con frecuencia que no se consideran las particularidades de cada localidad:

A los 21 hospitales se les pone lo mismo, sin importar las altas y las bajas, eso hay que cambiarlo, eso hay que reestructurarlo, porque las necesidades locales son diferentes, yo no puedo hablar lo mismo de Suba, que de Tunjuelito, porque es que el contexto, la población, la situación, son diferentes... (Entrevista 26)

La entidad local por excelencia es la Alcaldía local, la cual como ya se mencionó tiene poca autonomía frente al nivel distrital y además cuenta con un presupuesto

limitado. “Los alcaldes deberían tener muchísima más autonomía... si hubiera más presupuesto, podríamos hacer muchas más cosas y podrían los niños y las niñas menores de edad tener más cobertura, más beneficios” (Entrevista 27).

Un hecho que llama la atención de que mientras a nivel de la ciudad ha sido muy difícil la coordinación entre el nivel nacional y el nivel distrital, en el nivel local que es donde hay que responder a los problemas cotidianos, esta articulación es fluida. En Suba el ICBF ha hecho parte del equipo que lidera la Política desde su surgimiento, trabajando articuladamente con las diferentes instituciones del orden distrital y local.

Un tema que surgió en las entrevistas locales es el de la descentralización al interior de la misma localidad, Suba tiene más de 1.100.000 habitantes (si fuera una ciudad sería por población la quinta ciudad de Colombia) de diferentes condiciones sociales y económicas y de diferentes orígenes étnicos, lo que ameritaría que una Política como la de infancia y adolescencia hiciera consideraciones territoriales, en esto hay algunos avances, como la existencia de tres consejos de niños y niñas en distintas zonas de la localidad o la priorización de algunas zonas críticas para determinadas acciones, pero sigue siendo más una propuesta que algo que se haya incorporado a la Política.

Coexisten entonces procesos de descentralización, desconcentración y delegación, con problemas de coordinación entre niveles y actores, se presenta con alguna frecuencia duplicidad de funciones entre los niveles central, descentralizado y local, así como con el nivel descentralizado de carácter nacional presente en la localidad. En el nivel local donde se ejecuta la Política, la autonomía es limitada, el margen de decisión es restringido, es una delegación de responsabilidades, pero no de recursos.



### 5.1.9 Monitoreo y seguimiento de la política

Desde las distintas instancias del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, se han definido que la producción y acceso a la información es uno de los estándares que deben cumplir las políticas dirigidas a su cumplimiento (Pautassi y Royo, 2012, p. 14), por esto se hizo una aproximación al tema en la Política estudiada.

La Política no tuvo como tal una línea de base, aunque en el documento inicial se recoge la información sobre la situación respecto a los intolerables que aborda la Política. Eso sí desde sus inicios ha existido la intención por parte de los responsables, de hacer un monitoreo a su implementación sus resultados e impactos.

A partir del año 2005 se empezó por parte del DABS y con el apoyo de la Secretaría de Planeación a hacer seguimiento a los indicadores de situación de la infancia y la adolescencia en los temas que abordaba la Política. *“Había un ejercicio de mirar qué metas se estaban cumpliendo, qué metas estaban colgadas y esa información se presentaba en los consejos de gobierno y/o en los Consejos de política social”* (Entrevista 3).

En el año 2006 el Concejo de Bogotá ordena a la administración crear el Sistema de monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia del Distrito Capital para que “De cuenta del estado del ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes de Bogotá”. Dicho sistema se crea mediante Decreto 031 de la Alcaldía en el año 2007, según este decreto se entiende por Sistema de monitoreo:

El conjunto de procesos, procedimientos y herramientas articuladas que permiten evaluar de forma continua, los efectos y las tendencias y señalar alertas en períodos determinados, sobre las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados por los diferentes actores sociales, tendientes a garantizar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes de Bogotá. (Art. 2)

El Sistema de monitoreo tiene dos administradores: la SDIS que administra el Sistema como tal y la Secretaría de Planeación que administra *“la información de las variables e indicadores del sistema de monitoreo”*. Esto genera confusión y una tensión entre las dos instituciones, similar a la que existe en el nivel nacional entre Planeación Nacional y el ICBF sobre cuál de las instituciones debe ser la que lidere el monitoreo en los temas de infancia y adolescencia. Las demás instituciones tienen la obligación de entregar la información que solicite el Sistema.

El Sistema cuenta con un conjunto de indicadores organizados por las categorías de Derechos que se habían venido trabajando en el país: a) Vida y supervivencia; b) Desarrollo; c) Participación, y d) Protección. Incluye además la categoría e) Indicadores de gestión para la garantía de los derechos. Vale la pena anotar que si bien se ha desarrollado un aplicativo para los indicadores de las 4 categorías de derechos, esto no se ha hecho para los indicadores de gestión para la garantía de derechos, lo que permite que en este campo si bien se suministra información, esta no sea sistemática y continuada, se informa coyunturalmente sobre los diferentes programas, estrategias y acciones que se desarrollan en la ciudad.

Según el Acuerdo del Concejo el Sistema debe presentar semestralmente al Concejo *“un informe de la implementación y resultados del sistema de monitoreo”*, esto se cumplió puntualmente en los primeros años, en la actual administración han habido periodos en que no se presenta el informe. A partir de la formalización del CODIA en el año 2011 el Sistema de monitoreo, debe suministrarle a este la información que necesite para hacer *“seguimiento cuantitativo y cualitativo al estado de la realización de los derechos de niños niñas y adolescentes”*. El Sistema igualmente participa en los informes para las entidades de control como la Procuraduría y la Contraloría y suministra información para los procesos de rendición de cuentas y los informes generales de la Política. La Secretaría distrital de planeación utiliza también los datos del Sistema para hacer seguimiento a la ejecución presupuestal, a la gestión y a las metas de impacto.

Es de anotar que se presenta una confusión tanto entre los entrevistados, como en los documentos consultados, sobre si es un Sistema de monitoreo de la situación de la infancia y la adolescencia o un Sistema de monitoreo de la política. Como ya se dijo la categoría de indicadores de gestión para la garantía de derechos, que es la que menos se ha desarrollado de las 5 categorías de información del Sistema, recogería la información sobre la Política.

El Sistema de monitoreo retoma la propuesta de indicadores que a nivel nacional realizó la Estrategia hechos y derechos y ha incluido otros indicadores que no estaban en la propuesta nacional. Con los 2 cambios de gobierno posteriores a su creación el Sistema ha tenido cambios tanto en el equipo humano, como en la información y los indicadores que maneja, los entrevistados refieren que el Sistema ha sido oscilante con avances y retrocesos. “Llegaron desconocieron el sistema de información, empezaron a montar otro sistema de información, no dejaron trabajar sobre los mismos indicadores, los proyectos que se generaban de la política tocó cambiarlos. Definitivamente por más que se intente hacer ese trance lo menos abrupto posible si hay unos desbalances” (Entrevista 8).

Si bien en la Política 2011-2021 se establece que “Como proceso transversal y de soporte a la implementación de la política, se realizarán acciones específicas para el desarrollo y la consolidación de mecanismos de seguimiento y evaluación de la política, así como de gestión del conocimiento en torno a ella, concebidos éstos como instrumentos de apoyo y fuente de insumos para la toma de decisiones con respecto a su buen curso”, desde su expedición no han habido desarrollos importantes en este campo.

También establece la Política 2011-2021 que “Las entidades del Gobierno Distrital con competencia en los temas de infancia y adolescencia realizarán un informe cada cuatro meses que dé cuenta de los avances del plan de acción de la Política pública de infancia y adolescencia”. Hasta el momento, no se han producido estos informes.

Una de las preocupaciones de los actores de la Política es tener información

diferenciada, que permita identificar las inequidades sociales y las situaciones de discriminación y segregación en los servicios, no se ha logrado consolidar una información que dé cuentas de estas diferencias. También hay la preocupación sobre la necesidad de una mejor georreferenciación de la información, que esta se pueda presentar por localidades e incluso por territorios dentro de las localidades, en esto tampoco ha habido avances significativos.

Mención especial requieren los procesos de rendición de cuentas, que se consideran en la literatura, elementos constitutivos de una perspectiva de derechos humanos, desde el periodo 2000-2004 (gobierno de Mockus), los temas de infancia y adolescencia han tenido un lugar en las rendiciones de cuentas de la administración distrital, incluso se realizó entonces la primera rendición de cuentas a niños, niñas y adolescentes. En el gobierno de Moreno se realizó la primera rendición pública de cuentas de la Política de infancia y adolescencia.

En la Política 2011-2021 se establece que:

Para verificar el cumplimiento de la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D.C., la Administración Distrital realizará una rendición de cuentas anual que permita exponer y abrir un canal de comunicación con la ciudadanía en torno al avance en la ejecución del Plan de Acción de la política. En el último año de la Administración esta rendición de cuentas presentará un balance general del cuatrienio y entregará a la Administración entrante recomendaciones para continuar la implementación de la política. (p. 82)

En cumplimiento de lo anterior, la alcaldesa Clara López presentó un informe de rendición de cuentas de los 4 años de gobierno Moreno-López. La administración actual no ha cumplido con las rendiciones de cuentas anuales de los avances de la Política de infancia y adolescencia.

La evaluación de la Política realizada en el año 2011 encontró las siguientes dificultades en la gestión de la información, las cuales persisten hasta hoy: Hay problemas en la organización de la información; es difícil cruzar la información de las diferentes entidades; existe información que no es considerada; prevalecen los indicadores de tipo cuantitativo que muchas veces invisibilizan avances y necesidades; hay ausencia de información sobre la garantía del derecho a la participación; no hay información fiable de la cobertura de muchos programas; no hay un sistema único de recolección de información; no se avanza en la construcción de indicadores comunes; predomina una mirada sectorial y fragmentada de la información; no hay articulación entre la información local y la distrital; la información no da cuenta de las fluctuaciones; hay desarticulación interna (sectorial) en los procesos de recolección de la información; hay dificultades para producir información en tiempo real que se pueda comparar; los tiempos de producción de datos y los tiempos de requerimientos de información del sistema no están armonizados; faltan indicadores agregados sectorialmente y poblacionalmente.

Cuando se organizó el Sistema de monitoreo, se documentaron 18 sistemas de información que recogían información sobre temas de infancia y adolescencia en la ciudad, a esto habría que sumar sistemas nuevos del orden nacional como el del Departamento de la prosperidad social o el del Sistema de víctimas y algunos sistemas distritales que no se incluyeron, esta diversidad de sistemas complejiza su armonización y la construcción de un sistema unificado de la Política. Hay sistemas nacionales consolidados como los de salud y educación que recogen información en el nivel distrital, a los que además las secretarías distritales les han añadido nuevos indicadores; a estos se suman sistemas de las instituciones nacionales con presencia en Bogotá y los sistemas de las diferentes instituciones distritales. Para acabar de complejizar el tema, hay instituciones que manejan a su interior más de un sistema de información.

Los actores de la Política entrevistados ven como significativos los avances que ha hecho la ciudad hacia un Sistema de monitoreo unificado, pero tienen cuestionamientos al proceso, ubican problemas como la falta de recuso humano y

tecnológico en algunas instituciones; las discontinuidades en el Sistema por los cambios de gobierno; la dificultad de tener la información desagregada localmente, el hecho de que “cada institución y cada sector tiene sus propios sistemas que no dialogan unos con otro” (Entrevista 4); la agregación de información proveniente de diferentes fuentes que no compaginan, el análisis hecho de información sectorial por técnicos que no conocen las lógicas sectoriales y no consultan a quienes las conocen; el uso solo de alguna parte de la información “fragmentos de bases de datos” (Entrevista 15); el uso solamente de información cuantitativa y el no aprovechamiento de la información cualitativa disponible, muy relevante en temas como la participación de niños, niñas y adolescentes; el hecho de que la información disponible informa sobre las metas sectoriales, pero no sobre las metas de la Política; la limitada información disponible respecto de los recursos económicos invertidos en infancia y adolescencia; el uso de indicadores de proceso más que de resultado, y menos aún de indicadores de impacto; la diferencia entre los tiempos de la Política y los tiempos de la información; la limitada información disponible sobre los derechos a la participación, a que su opinión sea tomada en cuenta, al juego, a la recreación y al acceso a la cultura.

En la revisión de la información disponible en el Sistema se encontró, además de lo ya planteado, que se utilizan distintos puntos de corte por edad y diferentes variables y niveles de desagregación; se encuentran asimetrías en la información utilizada, como que respecto a la categoría vida y supervivencia hay abundante información, así como respecto al derecho a la educación, mientras sobre las categorías de participación y protección la información que se presenta es más escasa; la información sobre los derechos de protección proviene de diferentes instituciones y no está integrada en un solo sistema; no hay información sobre la ocurrencia de las vulneraciones sino sobre los casos que son denunciados; no se utiliza toda la información disponible, sino aquella que se refiere a los indicadores predefinidos.

La información que se presenta sobre la situación de los derechos se refiere en su mayoría a situaciones de incumplimiento (maltrato, explotación, enfermedad, muerte, desnutrición) y no a su garantía efectiva. Como la mayor parte de los indicadores

utilizados no fueron contruidos desde la pregunta por los derechos, sino desde la pregunta por la satisfacción de necesidades, no responden directamente a la pregunta sobre la garantía universal de los derechos.

El nivel de análisis de la información es limitado, la información disponible corresponde más a lo que se ha llamado una canasta de indicadores (agregación de indicadores en un mismo espacio) que a un proceso sistemático de seguimiento en el tiempo y análisis contextualizado de la información que es lo que se propone en los procesos de monitoreo con perspectiva de derechos, los cuales trabajan en cinco líneas de acción: recopilación de datos cuantitativos y cualitativos; procesamiento de los datos para generar información; análisis e interpretación de la información para la producción de conocimientos; discusión y difusión del conocimiento, e injerencia en las decisiones y la acción social y política (Durán, 2010).

Entre los criterios que se han propuesto para que la información responda a una perspectiva de derechos humanos (ONU, 2006), está la desagregación de los datos, con el fin de hacer visibles los grupos en condición de vulnerabilidad, como las minorías étnicas, las personas en situación de discapacidad, las víctimas de la violencia, tanto para que se conozca su situación, como para que las políticas puedan abordar adecuadamente sus desventajas. Desde una perspectiva de derechos humanos, la información debería hacer visibles las desigualdades (entre los estratos más altos y los más bajos, entre los más incluidos y los menos incluidos, entre los hombres y las mujeres, entre el grupo cultural dominante y otros grupos culturales, entre unas y otras localidades), lo cual se logra no solo considerando los datos agregados y los promedios, sino también la variabilidad de los mismos y las condiciones extremas (Ferrer, 2007). Si bien el Sistema de monitoreo de Bogotá maneja algún nivel de desagregación, esta es insuficiente para cumplir este criterio.

Al no desagregar los datos y no presentarlos en contexto, se oculta el problema de fondo, la información se despolitiza, los datos sobre cobertura educativa, cobertura de vacunaciones, maltrato, desnutrición, aparecen como hechos aislados, ante los cuales

el Estado debe reparar las falencias, no como el reflejo de profundas inequidades y exclusiones, que llevan a vulneraciones de derechos fundamentales.

Existe una tensión entre la cantidad de información necesaria para evidenciar la situación con respecto a todos los derechos de niños, niñas y adolescentes —dada la diversidad y complejidad de los mismos— y la necesidad de tener una información clara y sencilla que sea comprensible para los tomadores de decisiones y para la comunidad en general. El Sistema de monitoreo de Bogotá, recoge una información limitada, que es básicamente la que se ha planteado desde la estrategia hechos y derechos, esta información es insuficiente para mostrar el panorama general de la situación de los derechos en la ciudad, en años recientes se han incluido nuevos indicadores y se tiende a cada vez tener una información más amplia.

Otros aspecto a analizar desde una perspectiva de derechos es la integralidad, lo que se ha planteado es tener sistemas integrales de monitoreo que recojan la información sobre cómo está la garantía integral de los derechos, lo que es más que la agregación de las informaciones sectoriales dispersas, implicaría unificar la forma de presentar la información, así como los criterios de desagregación de la misma y centrar esta información en los sujetos, no en las acciones o los servicios que se presten. Bogotá no ha logrado desarrollar hasta ahora este tipo de modelos.

Como ya se ha expresado, hay dos grandes temáticas que deberían ser abordadas plenamente en un sistema de monitoreo de los derechos de niños, niñas y adolescentes (Durán, 2010): el monitoreo de la garantía de los derechos —expresado en información sobre condiciones socioeconómicas, vulneraciones de los derechos y acceso a servicios que garantizan derechos—, y el monitoreo del cumplimiento de las responsabilidades de los Estados —expresado en el diseño, implementación, garantía de cobertura y calidad de políticas públicas, proyectos, planes, programas, estrategias y acciones específicas—. El Sistema de monitoreo hace un claro énfasis en la primera temática, pero es insuficiente la información que presenta sobre la segunda, en la cual no hay indicadores



definidos, sino descripciones de estrategias programas y acciones y datos sobre cobertura de los mismos.

Según Mokhiber (2001), la rendición de cuentas que deben hacer los Estados sobre el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a los derechos humanos necesita la definición de cuatro aspectos: a) un estándar respecto del cual evaluar el desempeño, b) una institución o persona específica responsable por ese derecho, c) el titular de los derechos, y d) mecanismos de reparación. Los ejercicios de rendición de cuentas de la Política que ha adelantado la ciudad, se han centrado más en los logros y en lo que se hace, que en el reconocimiento de las obligaciones y que tan lejos se está de ese estándar mínimo que se debía tener.

Hay una diversidad de intereses en torno a los sistemas de información, estos son más vistos y utilizados como herramientas para gestión y control interno, ubicación de usuarios potenciales, focalización, detección de las duplicaciones en los servicios, racionalización del presupuesto, que como herramientas para la garantía de derechos. Los sistemas existentes fueron contruidos desde esta lógica, que responde a los marcos teóricos e ideológicos dominantes, para los cuales las políticas sociales son acciones reparadoras, que permiten acceder a unos servicios a los cuales no se puede tener acceso a través del mercado, dadas las condiciones económicas de los potenciales usuarios, por eso la información que dan es de servicios prestados o acciones realizadas, no de derechos garantizados.

Las categorías de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los programas y acciones, que propone el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas como referentes centrales en las políticas dirigidas a garantizar derechos, no son preguntas que se haga el Sistema de monitoreo, su preocupación principal sigue siendo la cobertura.

Dado que los procesos de monitoreo y los sistemas de información no son neutrales, sino que responden a las concepciones, ideologías e intereses de quienes los

planean y diseñan, se observa, mide e interpreta la realidad de acuerdo con la ideología de quien lo hace, los estándares explícitos e implícitos con los que se comparan los datos que se obtienen, responden a un marco ético y político con el que se interpreta la realidad.

Las medidas o indicadores utilizados tampoco son neutrales, están ubicados en un marco conceptual (Sarmiento, 2008). En este caso, la concepción que tienen los decisores sobre lo que significan los derechos a la vida y la supervivencia, al desarrollo, a la participación y a la protección de niños, niñas y adolescentes, responde a la lectura que se tiene sobre conceptos como equidad y justicia, consustanciales a una visión actual de los derechos humanos. Igualmente, la forma en la que se califican los logros en derechos humanos responde a criterios valorativos, provenientes de marcos ideológicos. Esto hace que haya diferencias en cómo conciben el monitoreo y qué indicadores priorizan las administraciones de izquierda de la ciudad en los tres periodos analizados y las administraciones nacionales, con otra ideología.

En la búsqueda de sistema de información que respondan al reto de plasmar la garantía efectiva de derechos, se ha planteado a nivel distrital la construcción de sistemas de monitoreo niño a niño. Bogotá le dio incluso un nombre a este sistema, el SIMONA, sin embargo, cuatro años después de que se planteó, se ha avanzado poco en su construcción y en el momento de cierre de esta investigación no se había concretado.

Los sistemas de monitoreo con perspectiva de derechos, deberían ser herramientas para la democratización de la información, que faciliten el control social y la veeduría ciudadana, esto no se ha cumplido en el caso del Sistema de monitoreo de la Política, este produce una información especializada, presentada en un lenguaje técnico, que no es comprensible para la mayoría de ciudadanos y que circula básicamente entre los técnicos de la administración y la cual, no es difundida entre la población general, ni en los medios de comunicación, si bien se puede acceder a ella por Internet, la desconocen aún muchas de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas de infancia y adolescencia.

Tampoco hubo participación ciudadana en el proceso de construcción del Sistema, ni hay participación ciudadana en la recolección, procesamiento y análisis de la información. El derecho a la participación sigue siendo entonces un discurso aceptado pero no incorporado en el Sistema de monitoreo de la Política, lo que contribuye a que se pierda la capacidad movilizadora de la información, en tanto que los actores sociales a quienes concierne, están alejados de la misma.

#### **5.1.9.1 Monitoreo y seguimiento de la política local de Suba**

Al momento del inicio de la Política la única entidad que había realizado diagnósticos locales completos era salud. Entonces, apoyándose en lo que había hecho salud, se hicieron en el primer momento de la Política diagnósticos locales sobre la situación de los imponderables definidos en la Política distrital. Por otra parte cada una de las instituciones participantes en el Subcomité de infancia y familia procedió a organizar la información de que disponía.

Los diagnósticos posteriores se basaron en la batería de indicadores de la Estrategia hechos y derechos, que había también empezado a emplear el distrito, el tema siempre está en discusión en el COLIA y se han hecho esfuerzos por mejorar la información disponible. Salud a través de la unidad de análisis de salud pública ha continuado liderando el proceso.

Al igual que en el Sistema distrital, de lo que más se da cuenta es de las acciones que se realizan y del número de personas que se beneficiaron, pero no hay criterios claros de evaluación de impacto.

La Alcaldía local no hace monitoreo de situación, ni de los procesos y resultados de la Política, sino que le trasfiere unos recursos a SDIS para apoyar la realización del diagnóstico local de infancia y adolescencia.

La Alcaldía local hace una rendición anual de cuentas, en la cual incluye los temas de infancia y adolescencia, en su preparación participa el COLIA, que se encarga no solo de recoger información, sino también de realizar consultas a niños, niñas y adolescentes.

En lo local se reproduce un poco lo que ocurre en el nivel distrital “el Distrito adolece precisamente de una matriz o de un sistema unificado que nos permita sacar una información unificada de todas las instituciones” (Entrevista 25). Al igual que en el nivel distrital hay una preocupación por tener un sistema unificado que permita tener información sobre un sujeto determinado, no solo para conocer la situación de sus derechos, sino también para no duplicar acciones y racionalizar gastos.

#### **5.1.10 Valoración de la política por sus actores**

Para recoger la percepción que sobre el desarrollo de la Política, lo que esta ha logrado impactar en la situación de los derechos de la infancia y la adolescencia, así como sus debilidades y lo que necesita mejorar, se aplicó una encuesta a los actuales integrantes del Comité Operativo Distrital (CODIA), así como a los integrantes del Comité Operativo Local (COLIA) de Suba.

La encuesta tenía en su primera parte 3 preguntas abiertas, la primera sobre los resultados más importante que ha tenido la Política, la segunda sobre las dificultades o problemas más importantes que ha tenido la Política y la tercera sobre cambios que le haría a la misma; la segunda parte de la encuesta constaba de una valoración tipo Likert (con calificación de 1 a 5) sobre la aplicación de los principios de la Política (definidos en el documento de la *Política 2004-2008 Quiéreme bien, quiéreme hoy*), sobre el modelo de gestión y sobre sus principales impactos en dos sentidos: Impactos respecto a los objetivos de la *Política 2004-2008 Quiéreme bien, quiéreme hoy* e impactos sobre la garantía de cada uno de los derechos (considerando los derechos definidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño) y la tercera parte de la encuesta

indagó sobre la frecuencia e intensidad de las interacciones entre los actores de la misma.

Se presenta en primer lugar la valoración de la Política hecha por los actores del nivel distrital y luego la valoración hecha por los actores de la Política de la localidad de Suba.

#### **5.1.10.1 Valoración de la política por los actores distritales**

Contestaron la encuesta 30 asistentes al CODIA, por tanto actores de la Política, vinculados a instituciones distritales, ICBF y sociedad civil, más de la mitad de ellos estaban vinculados con SDIS como se muestra en la tabla 1:

**Tabla 1. Número de encuestados por institución nivel distrital**

INSTITUCIÓN	NÚMERO DE ENCUESTADOS
Secretaría de Integración Social	17
Organizaciones de la sociedad civil	4
Secretaría de salud	2
Secretaría de educación	2
Secretaría de Cultura Recreación y Deporte	2
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	2
Secretaría de Planeación	1

Fuente: Elaboración propia.

El tiempo de vinculación con la Política de los actores entrevistados fue mayor de 1 año para el 71% de quienes contestaron, como se muestra en la tabla 2:

**Tabla 2. Tiempo de vinculación con la política de actores distritales encuestados**

TIEMPO DE VINCULACIÓN CON LA POLÍTICA	NÚMERO DE ENCUESTADOS
1 a 6 meses	2
6 meses a 1 año	3
1 a 2 años	7
Más de 2 años	13
Provisionales	3
Sin dato	2

Fuente: Elaboración propia

Respecto a las preguntas relacionadas con la aplicación de los principios de la Política, el número de repuestas para cada valor y los valores promedio de calificación dados por los entrevistados a cada uno de los aspectos preguntados fueron (Tabla 3):

**Tabla 3. Puntaje dado al desarrollo de los principios por actores distritales encuestados**

PRINCIPIOS Puntaje	# PERSONAS DAN PUNTAJE						VALOR PROMEDIO
	5	4	3	2	1	SD	
No discriminación	6	10	9	4	1		3,5
Equidad	3	11	14	2			3,5
Integralidad	4	10	9	5	2		3,3
Participación Social	4	8	11	7			3,3
Participación niños, niñas y adolescentes	2	11	11	4	2		3,23
Universalidad	3	7	14	2	3		3,17
Igualdad de oportunidades	3	8	9	7	2	1	3,1

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que todos los valores promedio están por debajo de 3,5, lo que evidencia que para sus actores la Política no ha logrado desarrollar adecuadamente sus

principios. El principio de igualdad de oportunidades tiene el valor promedio más bajo, lo que muestra que un objetivo central de la política que es ser compensatoria de las desigualdades existentes, no se está logrando adecuadamente.

Diez por ciento de los encuestados colocaron el puntaje más bajo (1) en el ítem de universalidad y 34% de los encuestados colocaron 2 o menos en igualdad de oportunidades. En cuanto a los puntajes más altos, 16 personas (53%) colocaron 4 o más de puntaje en no discriminación. La tendencia general es a colocar el puntaje intermedio (3) en todas las categorías, esto es llamativo, considerando que la encuesta se hizo a quienes de alguna manera lideran e impulsan la Política, los que se esperaba tuvieran una visión más positiva de los resultados de la misma.

La diversidad de los puntajes en torno a una misma categoría, muestra la variedad de lecturas que hay sobre lo que ha sido el desarrollo de la Política, en todos los principios preguntados hay puntajes altos y en la mayoría hay puntajes hasta el más bajo.

En las respuestas sobre los impactos de la Política respecto a sus objetivos, podemos ver que la calificación promedio más alta fue de 3,9 dada a la categoría *Prioridad que se da a la infancia y adolescencia en las políticas de la ciudad* y el puntaje más bajo fue de 2,7 para la categoría *Ciudad más segura para niños, niñas y adolescentes* (Tabla 4)

**Tabla 4. Puntaje dado al impacto sobre objetivos de la política por actores distritales encuestados**

IMPACTOS Puntaje	# PERSONAS DAN PUNTAJE						VALOR PROMEDIO
	5	4	3	2	1	SD	
Prioridad de la infancia y adolescencia en las políticas de la ciudad	5	18	6	1			3,9
Mayor seguridad alimentaria para niños, niñas y adolescentes	3	15	10	1		1	3,69
Inicio de vida digno para niños y niñas	4	15	7	3	1		3,6
Mejoría de la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes	1	15	14		1		3,57
Participación activa de niños, niñas y adolescentes en la vida de la ciudad	3	15	10		2		3,57
Mejoría de la inversión pública dirigida a infancia y adolescencia	4	11	13	1			3,57
Conocimiento y respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes	2	14	11	3			3,5
Mejoría de las relaciones que propician un desarrollo adecuado de NNA	3	10	16	1			3,5
Ambientes más amigables con niños, niñas y adolescentes	2	10	15	3			3,37
Garantía efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes	2	10	14	4			3,33
Menos vulneraciones de los derechos de niños, niñas y adolescentes	1	10	17	2			3,33
Restablecimiento de los derechos vulnerados a niños, niñas y adolescentes		11	17	2			3,3
Garantía de derechos a niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad	2	10	8	7	1	2	3,18
Trabajo interinstitucional en la protección de la infancia y la adolescencia	1	8	16	5			3,16
Ciudad más segura para niños, niñas y adolescentes	1	3	16	10	1		2,7

Fuente: Elaboración propia



Los puntajes más altos de toda la encuesta, son los dados al impacto sobre los objetivos de la Política, en 7 de las 15 variables de esta categoría el 50% o más de los encuestados dio un puntaje de 4 o superior y la mayor parte de los resultados se ubicaron en los puntajes 3 y 4. Contrasta con lo anterior los resultados en la categoría *Ciudad más segura para niños, niñas y adolescentes* en la que solo 4 personas colocaron puntajes de 4 o más, esta categoría se refiere en la Política a prevención de accidentes, es posible que la respuesta tenga una referencia a seguridad en un sentido diferente.

La categoría *Trabajo interinstitucional en la protección de la infancia y la adolescencia* tuvo el segundo puntaje más bajo, cercano al de la categoría intersectorialidad que se expone más adelante y al de la categoría integralidad que se preguntó en los principios, lo que evidencia las dificultades que tiene la Política en avanzar en la práctica hacia una visión integral de los derechos y relacionado con ello hacia un trabajo articulado de las instituciones y sectores.

La categoría *Garantía de derechos a niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad* obtiene también un puntaje de los más bajos, evidenciando que en este tema si bien hay algunos avances, hay todavía mucho que avanzar para lograr una garantía integral de sus derechos.

**Tabla 5. Puntaje dado al impacto sobre la garantía de los derechos por actores distritales encuestados**

IMPACTO SOBRE GARANTÍA DE DERECHOS Puntaje	# PERSONAS DAN PUNTAJE						VALOR PROMEDIO
	5	4	3	2	1	SD	
Derecho al desarrollo integral en la primera infancia	5	16	9				3,87
Derecho a la vida	5	18	5	2			3,87
Derecho a la alimentación	3	15	10	2			3,63
Derecho a educación de calidad	5	7	14	3		1	3,48
Derecho a la recreación y el deporte	2	14	8	5		1	3,45
Derecho a la participación en la vida cultural y en las artes	1	12	12	4		1	3,45

Derecho a tener una familia y no ser separado de ella	1	13	13	2		1	3,45
Derecho a la información	2	10	15	2		1	3,41
Derecho a la libertad de expresión	2	10	15	2		1	3,41
Derecho a la protección contra el maltrato y el abuso	1	11	15	3			3,33
Derecho a crecer en un ambiente físico adecuado	2	7	18	2		1	3,31
Derecho a la salud	2	11	11	4	1	1	3,31
Derecho a que se respete su cultura y religión	2	10	13	3	1	1	3,31
Derecho a ser protegidos contra el secuestro y la trata	2	9	15	2	1	1	3,31
Derecho a ser protegidos contra el trabajo infantil	1	10	14	4		1	3,28
Derecho a la protección cuando han sido víctimas de conflicto armado	2	9	13	4	1	1	3,24
Derecho de NNA con discapacidad a una vida plena e inclusión social	2	9	14	4	1		3,23
Derecho a ser protegidos contra la explotación sexual y comercial	1	9	16	3	1		3,2
Derecho a que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta	2	6	16	4	2		3,07
Derecho a rehabilitación y resocialización cuando han cometido delitos	1	9	11	6	2	1	3,03
Derecho a la protección contra el consumo de drogas	1	3	13	9	3	1	2,66

Fuente: Elaboración propia

Respecto al impacto que ha logrado la Política sobre la garantía de los derechos (Tabla 5), los puntajes son un poco más bajos, los mayores impactos se ubican en el *Derecho al desarrollo integral en la primera infancia*, lo cual refleja el énfasis que ha hecho la ciudad en los programas y acciones dirigidos a este grupo etario y en el *Derecho a la vida*, lo cual refleja que la cultura de respeto a los niños, niñas y adolescentes ha avanzado en la ciudad en este periodo.

La tendencia en el puntaje dado al impacto de la Política en los 21 derechos consultados, que son los que aparecen referenciados en el primer documento de la Política, fue a colocar un puntaje intermedio (3) en la mayoría de los derechos, con la

excepción de 4 de ellos, lo que evidencia que no hay una alta ponderación del impacto de la Política en la garantía de los derechos, pero se considera que ha tenido logros, como también se expresa en las entrevistas.

El puntaje más bajo, donde la ciudad se raja, es en el impacto sobre la garantía de los derechos es en el *Derecho a la protección contra el consumo de drogas*, categoría de derechos que no se incluyó entre los intolerables en el primer documento de la Política y que apenas se menciona en el documento de la Política 2011-2021, y sobre la cual, solo hasta los últimos años aparecen algunas acciones aisladas en los documentos de la Política.

Otros de los derechos sobre los cuales consideran los encuestados se han obtenido menores impactos, es el *Derecho a rehabilitación y resocialización cuando han cometido delitos*, tema crítico para el país y para la ciudad, cuya incidencia viene en aumento, en el cual las responsabilidades de la nación y los municipios no están claramente delimitadas y sobre el cual la Política no define objetivos ni metas y el *Derecho a que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta*, sobre el cual si bien hay un discurso en la Política que lo defiende, en la práctica, como lo evidencian los relatos de los encuestados, los avances son pocos y si bien su voz se escucha hoy más, sus opiniones no son retomadas en el desarrollo de la Política.

Se observa que según la lectura de sus actores en los derechos de protección se da un menor impacto de la Política en comparación con los otros grupos de derechos (supervivencia, desarrollo y ciudadanía)

La distancia entre el discurso garantista de derechos que tiene la Política y del cual se han apropiado sus actores, y lo que ocurre en la realidad es una muestra de la brecha entre lo discursivo y lo pragmático de la Política que también se expresó en las entrevistas:

A mí me parece que seguimos con una brecha muy grande entre lo expresado

en un documento y lo que realmente se hace en la práctica, desafortunadamente, pienso que este plan de desarrollo insiste mucho y eso me pareció muy importante, en darle prioridad a la niñez, pero cuando tú vas a ver en la práctica, no tenemos las acciones que deberíamos. (Entrevista 4)

Se hicieron dos preguntas relacionadas con el modelo de gestión y la intersectorialidad en la política, los puntajes y el promedio obtenido fueron:

**Tabla 6. Puntaje dado a la valoración de la gestión por actores distritales encuestados**

VALORACIÓN GESTIÓN	# PERSONAS DAN PUNTAJE						VALOR PROMEDIO
	5	4	3	2	1	SD	
Gestión Social Integral	3	11	11	5			3,4
Intersectorialidad	5	7	7	9	1	1	3,21

Fuente: Elaboración propia

Estos resultados evidencian que si bien hay un discurso en la Política sobre un modelo de gestión basado en la intersectorialidad, la territorialización y la participación social, el avance de este es limitado, considerando que la encuesta se hizo en el espacio intersectorial por excelencia de la Política como es el CODIA. Sobre esto en las entrevistas se dijo:

Pues la Gestión Social Integral se intentó que permeara como todos los ejercicios, yo creo que al ejercicio de Bogotá en el que yo participe, faltó profundizar mucho más la acción intersectorial realmente, digamos esa acción intersectorial como que se vivía en el momento del comité, pero después como que cada quien tenía sus metas, tenían sus competencias y sus compromisos y hubo como avances en el intercambio de comunicación, de información, y cooperación en cosas más puntuales, pero en lo estructural no se logró trascender tal vez eso, entonces creo que el CODIA era un escenario importante

de encuentro, de coordinación y de generación de consensos sobre cosas, creo que no logramos en ese sentido trascender como la pauta sectorial que caracteriza la administración pública y que un poco cuando uno hace esa planeación desde el comienzo, lo encarcela de alguna forma, entonces uno puede ser creativo y tratar de romper esas fronteras pero creo que a nuestro ejercicio le faltó ir un poco más allá en ese sentido, lograr efectivamente una gestión intersectorial, creo que lo de Gestión Social Integral tuvo como una vida un poco aparte y sí bien habían cosas donde uno se tocaba con eso pues también terminó siendo algo como paralelo, no fue algo tampoco que permeara claramente el modo de acción de la política. (Entrevista 16)

Yo creo que había muchas dificultades para hacer arreglos institucionales sobre todo de orden administrativo que permitieran una acción más coordinada de las instituciones para llegar al niño, digamos eran acciones más de brocha y menos de pincel, y yo creo que es por eso, porque no habían mecanismos administrativos que ayudaran a esa filigrana de usted pone esta plata y yo pongo esta y ambos llegamos al mismo niño, eso era difícilísimo, creo que un desafío gigante en el que avanzamos pero en esa época llegamos hasta un punto, era la información, la compaginación de la información... (Entrevista 3)

Se preguntó en la encuesta a los actores distritales por los tres resultados más importantes de la Política, los resultados se presentan en la tabla 7 organizados por categorías. Los resultados que más se citaron fueron los relacionados con la inclusión del tema en la agenda y la visibilización que le ha dado al mismo (15 resultados), le siguieron en frecuencia los avances en cobertura y calidad (10) y los resultados en torno a espacios de participación infantil y adolescente (10), los impactos en la situación de la infancia y la adolescencia (8), la articulación interinstitucional (6), la articulación con el Plan de Desarrollo (5), la inclusión de una concepción de integralidad (4), el discurso de la garantía de derechos (3), la producción de información (2), la corresponsabilidad (2), la adecuada estructura (2), la actualización (2) y otros logros (1 citación de cada uno).

**Tabla 7. Resultados de la política señalados por los actores distritales**

CATEGORÍA	RESULTADOS DE LA POLÍTICA SEÑALADOS POR ACTORES DISTRITALES
Visibilización y posicionamiento de la infancia y la adolescencia en diferentes niveles y espacios de la Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visibilizar la realidad de la Infancia y Adolescencia</li> <li>• Visibilización de la Infancia</li> <li>• Visibilización de los niños en condición vulnerable</li> <li>• Visualización para los gobernadores en los diferentes ámbitos</li> <li>• Poner el tema de la infancia en la agenda pública</li> <li>• Posicionamiento político en el Distrito</li> <li>• Posicionar el tema y lograr que se aumenten los recursos destinados a esta población</li> <li>• Posicionan a la primera infancia como prioridad más allá de un gobierno</li> <li>• Posicionamiento del tema en el ámbito institucional</li> <li>• Que los Derechos del niño prevalecen en sus programas</li> <li>• Que se tengan en cuenta los Derechos de niños, niñas y adolescentes</li> <li>• Reconocimiento de la primera infancia como etapa fundamental del ciclo vital</li> <li>• Reconocimiento de la infancia y la adolescencia como objeto de la Política</li> <li>• Hace parte de las agendas, planes y programas</li> <li>• La atención e importancia que se da a las situaciones de inobservancia en más poblaciones</li> </ul>
Mayores coberturas y mejoría en la calidad de servicios y acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de coberturas en espacios de protección (jardines, centros, etc.)</li> <li>• Contar con mayor cobertura institucional</li> <li>• Ampliación en coberturas para atención integral en jardines infantiles y centros Acunar</li> <li>• Ampliación de la cobertura</li> <li>• Apertura de jardines ACUNAR</li> <li>• En algún nivel, ha logrado transformar servicios dirigidos a la población</li> <li>• Avanzar en la implementación de acciones que prioricen la primera infancia</li> <li>• Cubrimiento en los campos educativos</li> <li>• Atención de alta calidad a los niños y niñas</li> <li>• Dar materialidad al código de Infancia en Bogotá</li> </ul>
Promoción de la participación de niños, niñas y adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestar la participación de niñ@s y adolescentes en el espacio público</li> <li>• Propiciar más espacios para la participación infantil</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la participación de niños y niñas en temas de la ciudad que les competen directamente</li> <li>• Fortalecimiento de la participación de niños, niñas y adolescentes</li> <li>• Procesos de participación con niños, niñas y adolescentes</li> <li>• Participación en grupos de edad de las principales problemáticas que afectan la infancia y la adolescencia en la ciudad</li> <li>• Que se promueva la participación de niños, niñas y adolescentes</li> <li>• Propiciar escenarios de participación de niños, niñas y adolescentes</li> <li>• Reconocimiento de la infancia y la adolescencia como sujetos políticos capaces de incidir en la toma de decisiones</li> <li>• Promover una participación y la incidencia de niñ@s y adolescentes</li> </ul>
Impactos en situación de la infancia y la adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la seguridad alimentaria como fuente de energía para actividades cotidianas</li> <li>• Garantizar el bienestar nutricional y de salud en la primera infancia</li> <li>• Superación de condiciones de hambre y mala alimentación</li> <li>• Baja tasa de mortalidad infantil</li> <li>• Disminución de la mortalidad infantil</li> <li>• Baja tasa de trabajo infantil</li> <li>• Disminución de niños y niñas en trabajo infantil</li> <li>• Mejoramiento de su calidad de vida</li> </ul>
Articulación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación de redes de atención y apoyo a la infancia y adolescencia</li> <li>• Posibilitar alguna integración entre entidades</li> <li>• Propiciar y fortalecer la articulación intersectorial en torno a los niños, niñas y adolescentes</li> <li>• Acciones inter-institucionales</li> <li>• La articulación intra-intersectorial para trabajar la socialización política en instancias locales</li> <li>• Avance en el trabajo coordinado y articulado</li> </ul>
Articulación con el Plan de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonización con el Plan de Desarrollo</li> <li>• Posicionamiento en el eje 1 como respuesta distrital</li> <li>• Armonización de la política con el Plan de Desarrollo</li> <li>• Análisis de los ejes componentes de la Política de manera reflexiva y proyectiva</li> <li>• Priorización en los Planes de Desarrollo</li> </ul>
Inclusión de una concepción de integralidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir el enfoque de protección integral como pilar</li> <li>• Concepción de la protección integral y enfoque diferencial</li> <li>• Está dirigida a la protección integral de todos los niños,</li> </ul>

	niñas y adolescentes <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asumir los temas de infancia de manera integral</li> </ul>
Discurso de garantía de derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El derecho a la vida desde todas las concepciones y los 3 ejes de la política</li> <li>• Prevenir situaciones y condiciones que amenacen el ejercicio de los derechos</li> <li>• Haber ampliado la mirada hacia los enfoques</li> </ul>
Producción de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con diagnósticos y líneas base sobre infancia y adolescencia en Bogotá</li> <li>• Sistema de información de infancia y adolescencia</li> </ul>
Corresponsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligatorio cumplimiento de las entidades y la sociedad civil</li> <li>• Trabajo con las familias (fortalecimiento, corresponsabilidad)</li> </ul>
Adecuada estructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responde a parámetros claros para la infancia y adolescencia</li> <li>• Tiene ejes y componentes coherentes con las realidades territoriales</li> </ul>
Actualización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización con el Decreto 520</li> <li>• Es un documento posicionado sobre la infancia y adolescencia (Decreto 520)</li> </ul>
Llegar a territorios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorialización en espacios de jardines</li> </ul>
Estudio de casos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio de casos de niños, niñas y adolescentes</li> </ul>
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener recursos para la operación de planes, programas y proyectos</li> </ul>
Programa primera infancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa "ser feliz, creciendo feliz" aún con grandes dificultades de implementación</li> </ul>
Plantear movilización social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visibilización de la necesidad de movilización (en el eje 2 de la Política de Infancia y Adolescencia)</li> </ul>
Enfoque diferencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque diferencial indígena</li> </ul>
Dar lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar lineamientos y herramientas para la toma de decisiones</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Respecto a los principales resultados de la Política según sus actores, llama la atención que la mayoría de estos no sean sobre la garantía efectiva de sus derechos, sino sobre el posicionamiento del tema en la agenda política, es de señalar que dentro de este posicionamiento en la agenda varios de los actores resaltan en particular el posicionamiento de la primera infancia, no de toda la infancia y la adolescencia.



En segundo lugar se encuentran los resultados en mayor cobertura de servicios, principalmente los dirigidos a la primera infancia, así como las transformaciones en los servicios que han mejorado la calidad de los mismos y los resultados en cuanto a promoción de la participación de niños, niñas y adolescentes, los cuales no se refieren tanto a más participación, sino a que se han propiciado desde la Política más espacios de participación y a que se ha reconocido, al menos en el discurso, su derecho a participar. Como se verá más adelante, hay diferentes lecturas sobre si ha habido o no avances relevantes en la participación efectiva.

En cuarto lugar están los impactos en la situación de niños, niñas y adolescentes, impactos que se refieren a mejoría en su nutrición y en la seguridad alimentaria y nutricional, disminución en la mortalidad infantil y en las tasas de trabajo infantil y mejoría en su calidad de vida. En quinto lugar están los resultados en articulación interinstitucional, en la cual se mencionan redes de atención y apoyo, la articulación intra e intersectorial para la socialización de la Política, las acciones interinstitucionales y los avances en el trabajo coordinado y articulado.

En sexto lugar está la articulación con el Plan de Desarrollo de la actual administración, aspecto en el que se señalan su posicionamiento, priorización y armonización. En séptimo lugar están los resultados inclusión de una concepción de integralidad y protección integral.

En octavo lugar están los resultados en producción de información entre los que se señalan el contar con diagnósticos y tener un sistema de información; los avances en corresponsabilidad de la familia y la sociedad; su adecuada estructuración y la actualización hecha en el año 2011.

Se preguntó en la encuesta a los actores distritales por las tres dificultades principales en el desarrollo de la Política, los resultados se presentan en la tabla 8 organizados en categorías. El mayor número de respuestas correspondieron a problemas en la articulación interinstitucional (14 respuestas) y falta de conocimiento y

apropiación de la Política (14), le siguieron en orden de frecuencia las dificultades en la implementación (8), los problemas en la garantía de derechos (6), la falta de priorización de algunos grupos etarios (5), los recursos insuficiente (5), la falta de participación de niños, niñas y adolescentes y de participación social (5), la falta de información adecuada (3), el lenguaje no adecuado (2), la falta de voluntad política y finalmente otras categorías con una dificultad cada una.

**Tabla 8. Dificultades de la política señaladas por actores distritales**

CATEGORÍA	DIFICULTADES DE LA POLÍTICA SEÑALADAS POR ACTORES DISTRITALES
Problemas en articulación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación entre sector público y privado que atienden a infancia y adolescencia</li> <li>• Articulación permanente entre los sectores y actores sociales</li> <li>• Falta de articulación</li> <li>• La articulación de todos los sectores inter-sectoriales para el trabajo conjunto</li> <li>• Debilidad de la articulación con ICBF como ente rector de la Política Nacional de infancia y adolescencia</li> <li>• La falta de articulación y coordinación entre las entidades del Distrito</li> <li>• La articulación con los sectores es deficiente</li> <li>• Deficiencias en la articulación sectorial para evidenciar la integralidad de acciones en el Distrito</li> <li>• Articulación inter-institucional</li> <li>• En ocasiones, poca participación de algunas instituciones</li> <li>• Definición clara de algunas instancias para la articulación</li> <li>• Diferencias entre la política (integral - intersectorial) y la manera en la que operan los sectores</li> <li>• Falta consideración de un modelo integral de intervención</li> </ul>
Falta de difusión, conocimiento y apropiación de la Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta mayor divulgación y compromiso institucional</li> <li>• Desconocimiento de la población frente a la oferta de la Política pública</li> <li>• Desconocimiento de la Política pública por parte de los adultos como familia</li> <li>• Desconocimiento de la Política pública por parte de las agendas educativas sociales</li> <li>• La comunidad conoce la Política, pero la institucionalidad no</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta más difusión de la Política pública</li> <li>• No se ha difundido con los actores involucrados en las territorios</li> <li>• Socialización de la Política</li> <li>• Desconocimiento</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Entender la Política como un documento</li> <li>• No todos los sectores se sienten responsables de su implementación</li> <li>• Falta de compromiso y apropiación de la política por parte de los actores</li> <li>• Los actores no cuentan con una fuerte apropiación hacia la Política, desconocimiento de la implementación</li> </ul>
Dificultades en la implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia institucional en los territorios para la implementación</li> <li>• Faltan algunas actividades concretas para su implementación</li> <li>• Falta de cobertura en zonas de extrema pobreza</li> <li>• Discordancia entre el texto de la Política pública de infancia y adolescencia y su implementación</li> <li>• Las diversas interpretaciones que dificultan su implementación</li> <li>• Dificultad para implementar ciertas acciones</li> <li>• Subutilización de estudios y diseños que no se han implementado</li> <li>• Comprensión desde el nivel personal de quienes lo lideran de su sentido y método, para implementarlo</li> </ul>
Problemas en la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En ocasiones no hay prioridad en la atención a niñ@s y adolescentes; por ejemplo en salud</li> <li>• Persiste la debilidad ante la problemática de consumo de SPA, pues está empezando a afectar a niñ@s</li> <li>• La infraestructura de la ciudad no está pensada para los niños</li> <li>• Es necesario contar con más sensibilización frente a la importancia de la educación inicial</li> <li>• Aunque se ha mejorado, el trabajo infantil aún sigue siendo un problema prioritario</li> <li>• No existen condiciones de equidad que aseguren el ejercicio y disfrute de los derechos</li> <li>•</li> </ul>
Priorización de primera infancia y olvido de otras edades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario que se revise y se ajuste el tema de 6 a 17 años</li> <li>• Falta de posicionamiento para las etapas posteriores a la primera infancia (Infancia y Adolescencia)</li> <li>• Atomización de los temas de infancia en la diferenciación</li> </ul>

	<p>de competencias de los sectores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brechas en la oferta de programas para la población de 6 a 17 años</li> <li>• Priorización de acciones a favor de primera infancia, y detrimento de las orientadas a adolescencia</li> <li>• La no inclusión de la adolescencia en los Planes de Desarrollo distritales y locales</li> </ul>
Recursos insuficientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto insuficiente para cubrir todo el mandato de la política pública</li> <li>• No contar con presupuesto suficiente</li> <li>• Falta mayor inversión y voluntad política</li> <li>• Falta de recursos para su implementación</li> <li>• La falta de recursos no permite ni facilita el cumplimiento de sus objetivos</li> </ul>
Falta participación de niños, niñas y adolescentes y falta participación social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay espacios de participación para niños, niñas y adolescentes</li> <li>• Escuchar a los niños y niñas</li> <li>• Los espacios dentro del territorio nunca fueron pensados para niñ@s</li> <li>• Reconocimiento de l@s niñ@s como ciudadanos desde que nacen y durante toda su etapa de desarrollo</li> <li>• Falta de participación del conjunto de la sociedad</li> </ul>
Falta de información unificada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tener información unificada a nivel distrital</li> <li>• Diferencias entre la información que manejan los diferentes niveles jerárquicos (Directivo – operativo)</li> <li>• Sistematización</li> </ul>
Lenguaje no apropiado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como documento se encuentra distante de las transformaciones sociales y culturales</li> <li>• Tiene un lenguaje técnico que no permite su apropiación</li> </ul>
Falta de voluntad política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de voluntad política para articular algunas acciones</li> <li>• Falta de voluntad política</li> </ul>
Cambios de gobiernos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No debe ser sesgada por el gobierno de turno</li> </ul>
Dificultad en territorios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorialización de oferta programática presupuestada</li> </ul>
Plan de acción no claro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificar el Plan de acción de la Política</li> </ul>
Falta de contexto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carece de una construcción con base en los contextos de las comunidades</li> </ul>
Falta armonizar con planes intersectoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de armonización de la oferta programática con la política y falta de planes inter-sectoriales</li> </ul>
Dificultades con tiempos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La complicación en las agendas</li> </ul>
Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización</li> </ul>
Enfoque diferencial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas con el fortalecimiento del enfoque diferencial</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

El mayor número de dificultades descritas correspondieron a la *Articulación interinstitucional*, la cual si bien se planteó también como un resultado, se ve más como una dificultad en el desarrollo de la Política, se mencionan dificultades generales de articulación, la falta de definición de algunas instancias, la falta de participación de algunas instituciones y dificultades específicas de articulación entre ICBF y las entidades distritales y entre el sector público y privado, se plantean diferencias entre la Política que se supone integral e intersectorial y la “*manera en la que operan los sectores*”.

En segundo lugar se ubican las dificultades correspondientes a la categoría *Falta de difusión, conocimiento y apropiación de la Política*, la cual comprende fallas en la divulgación y conocimiento de la Política tanto a nivel de las instituciones, como de la comunidad, comprensión limitada de la Política (se entiende “*como un documento*”, “*desconocimiento de la implementación*”), falta de compromiso de algunas instituciones y falta de apropiación de la Política por parte de sus actores.

En tercer lugar están las *Dificultades en la implementación*, que comprenden ausencia de instituciones en los territorios, falta de cobertura en zonas críticas, discordancia entre el texto y la implementación, diversidad de interpretaciones y comprensiones y la subutilización de estudios y diseños.

En cuarto lugar está la categoría de *Problemas en la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes*, que incluyen existencia de inequidades, deficiente atención en salud a adolescentes, aumento de consumo de SPA y persistencia del trabajo infantil.

En quinto lugar están la categoría *Priorización de primera infancia y descuido de otras edades* la cual comprende una serie de críticas a la asimetría entre las intervenciones en primera infancia y las intervenciones con escolares y adolescentes, la categoría *Recursos insuficientes*, la cual se refiere a la falta de recursos económicos y la necesidad de una mayor inversión y la categoría *Falta participación de niños, niñas y adolescentes y participación social*, en la cual se mencionan la falta de reconocimiento

de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes, la falta de espacios de participación y el hecho de que no se les escucha, así como la falta de participación social en general.

En sexto lugar están las dificultades que se citan con respecto a la *Información*, las cuales se refieren a la falta de información unificada, las diferencias en la información que se maneja y los problemas en la sistematización. En noveno lugar están las dificultades relacionadas con el *Lenguaje utilizado* por ser un lenguaje técnico que no permite su uso por la mayoría de la población y por encontrarse lejos de las transformaciones culturales y sociales que se están dando y las dificultades por falta de voluntad política.

En último lugar están una diversidad de dificultades que incluyen las que se generan con los cambios de administración, la falta de claridad del Plan de acción, las fallas en su contextualización, las fallas en un enfoque diferencial, la falta de armonización de la oferta programática con la Política y las dificultades en llevar a todos los territorios la oferta programática.

Se le preguntó también a todos los encuestados por 3 cambios que harían a la Política. Las respuestas, que fueron relativamente pocas, se organizaron por categorías y se presentan en orden de frecuencia en la tabla 9. Las categorías en que se agruparon esta respuestas fueron: Cambios en el lenguaje de la Política (7 repuestas), llegar a territorios (5), participación de diferentes sectores (5), inclusión de todas las edades (4), concreción y realización (4), ajuste de categorías (2), más participación y movilización ciudadana (2), participación de niños, niñas y adolescentes (2), modificación del Plan de acción (2) y otras respuestas (1 cambio propuesto para cada una).

**Tabla 9. Propuestas de cambios en la política Bogotá hechas por actores distritales**

CATEGORÍA	CAMBIOS EN LA POLÍTICA PROPUESTOS POR ACTORES DISTRITALES
Cambios en el lenguaje de la Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lenguajes más claros, pues muchos no saben a qué se hace referencia con algunos términos</li> <li>• Que la Política tuviera un lenguaje más apropiado para compartirse con l@s niñ@s</li> <li>• Cambiaría el lenguaje técnico a uno más comprensible</li> <li>• Buscar estrategias de difusión acordes a los lenguajes y contextos de las comunidades</li> <li>• Se debería hacer más sencilla</li> <li>• Planes de acción con instrumentos más livianos y diligenciables</li> <li>• Le agregaría una propuesta pedagógica con estrategias lúdicas (por ejemplo, una cartilla)</li> </ul>
Llegar a territorios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agregaría una serie de actividades para territorializarla y darla a conocer a los niños y niñas</li> <li>• Mayor divulgación y conexión con las localidades</li> <li>• Operativizar las acciones territorialmente, de acuerdo con las principales problemáticas que aquejen</li> <li>• Desarrollo de un enfoque diferencial en el que lo rural no sea sólo una mención</li> <li>• No es la Política la que debe tener cambios, sino su implementación y territorialización</li> </ul>
Participación de diferentes sectores / sector privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer cumplir la normalidad por parte de los sectores que deben participar (Responsabilidad social)</li> <li>• Confluencia y participación de todos los sectores</li> <li>• Proponer opciones a los componentes en donde todos elaboremos acciones conjuntas y en la misma línea</li> <li>• Que las empresas privadas tomen parte en la política, como responsabilidad social</li> <li>• Deber albergar también al sector privado</li> </ul>
Cubrir todas las edades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectándola y dándole fuerza a la infancia y la adolescencia (no sólo a la primera infancia)</li> <li>• Dar cobertura a todos y todas (de cero a diecisiete)</li> <li>• Hacer claridad en los rangos de edad para Primera Infancia, Infancia y Adolescencia</li> <li>• Darle mayor relevancia a las diferentes etapas de desarrollo de la infancia y adolescencia</li> </ul>
Concretar, realizar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concretar los proyectos</li> <li>• Poner metas alcanzables</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizaciones, atenciones, etc.</li> <li>• A la narrativa nada; se debe revisar el método para que se refleje en lo concreto</li> </ul>
Revisar categorías	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustes a la categoría desarrollo</li> <li>• Modificar la concepción de las inobservancias, ampliar.</li> </ul>
Más participación y movilización ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación del alcance de la categoría de Participación ciudadana (Indicadores nuevos)</li> <li>• Fortalecer las acciones de movilización social</li> </ul>
Participación de niños, niñas y adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitir a niñ@s y adolescentes participar en la construcción de la Política</li> <li>• Incluiría las voces de la Infancia y Adolescencia y de las comunidades</li> </ul>
Modificar Plan de acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar el plan de acción y los indicadores</li> <li>• Actualización del Plan de Acción en el marco de nuevos compromisos distritales</li> </ul>
Universalizar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se deben mejorar aspectos de implementación para que llegue a todos los niños y niñas del distrito</li> </ul>
Posicionar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincular a personas con más poder de decisión</li> </ul>
Mantener objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener en el tiempo los objetivos</li> </ul>
Articular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación institucional para su difusión</li> </ul>
Clarificar competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Claridad en la competencias de las entidades que son responsables del cumplimiento de la Política</li> </ul>
Más compromiso del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar un trabajo fuerte desde las familias y más compromiso del Estado frente a salud y educación</li> </ul>
Revisar normas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar las normativas y políticas del trabajo infantil de acuerdo a los contextos de las familias</li> </ul>
Mejorar diseño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la política esté bien diseñada y sustentada</li> </ul>
Nuevos enfoques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir otros enfoques novedosos en la construcción</li> </ul>
Evaluar para decidir qué cambiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los cambios podrían ser el resultado de su evaluación de resultados de impacto</li> </ul>
Articular con nación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación con el enfoque de la Política nacional</li> </ul>
Mayor voluntad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor voluntad institucional</li> </ul>
Capacitar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitaciones distritales</li> </ul>
Equipo humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talento humano</li> </ul>
Plan de seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir y operativizar un plan de seguimiento</li> </ul>
Armonizar con derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonización de los componentes de la Política con categorías de derechos</li> </ul>
Estrategias de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar estrategias de comunicación para transformar conductas y acciones hacia la infancia y la adolescencia</li> </ul>
Sin cambios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No haría cambios, porque está en proceso de implementación</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia



Los cambios sugeridos por los actores distritales incluyen en primer lugar cambios en el lenguaje de la Política, que sea más claro, más sencillo, más lúdico, que sea entendible por niños y niñas y que en el diseño y presentación del Plan de acción se utilicen instrumentos más sencillos y diligenciables. En segundo lugar proponen cambios en la territorialización de la Política, lo que incluye que llegue a diferentes territorios, que esté más conectada con las localidades, que su operativización tenga en cuenta la problemática de los territorios y que se consideren las particularidades de las zonas rurales.

En tercer lugar proponen la participación de sectores que han estado ausentes, porque no han cumplido a pesar de estar convocados y del sector privado. En cuarto lugar proponen dar cubrimiento a todos los grupos etarios, no solo a la primera infancia. En quinto lugar proponen mayor concreción de las narrativas de la Política, colocando metas alcanzables.

En quinto lugar proponen ajustar categorías como desarrollo e inobservancias, así como más participación ciudadana y movilización social y mayor participación e inclusión de las voces de niños, niñas y adolescentes y modificaciones en el Plan de acción y los indicadores que se utilizan para su seguimiento. Por último proponen cambios como mejorar implementación *“para que llegue a todos los niños y niñas del distrito”*, *“vincular personas con más poder de decisión”*, revisar normas y políticas ante el trabajo infantil, incluir nuevos enfoques, tener un plan de seguimiento y hacer evaluación de la misma.

Por último se preguntó en la encuesta por la intensidad y frecuencia de las interacciones entre las instituciones en el proceso de la Política, los valores promedios de la intensidad de la frecuencia de las interacciones con cada una de las instituciones aparece en la tabla 10.

**Tabla 10. Frecuencia de interacciones entre instituciones a nivel distrital**

NOMBRE DE LA ENTIDAD	NIVEL PROMEDIO INTENSIDAD DE LA FRECUENCIA DE INTERACCIONES DE LOS DEMÁS ACTORES CON LA INSTITUCIÓN
ICBF	2,86
Secretaría de Integración Social	2,77
Secretaría Distrital de Educación	2,29
Secretaría Distrital de Cultura	2,13
Secretaría Distrital de Salud	2,11
IDRD	1,88
Planeación Distrital	1,81
Secretaría Distrital de Movilidad	1,65
IDIPRON	1,47
Secretaría Distrital de Gobierno	1,35
Secretaría Distrital de Hacienda	1,29
EAAB	0,76

Fuente: Elaboración propia

El ICBF es la institución con la que hay una mayor frecuencia de interacción dentro de la Política, le siguen la SDIS y posteriormente las secretarías de educación, de cultura y de salud. Con las demás instituciones el nivel de frecuencia de relación es menor de dos, siendo por mucho la más baja intensidad de frecuencia de relación la que se establece con el empresad acueducto y alcantarillado de la ciudad.

Llama la atención que el ICBF, la única institución de carácter nacional en la lista, sea aquella con la que con más frecuencia tienen interacción los actores distritales de la Política, superando incluso a SDIS que es quien lidera la Política.

En la tabla 11 se presentan los resultados promedio del nivel de interacción con las diferentes instituciones que tienen roles dentro de la Política.

**Tabla 11. Intensidad de interacciones entre instituciones a nivel distrital**

NOMBRE DE LA ENTIDAD	INTENSIDAD PROMEDIO DE LAS INTERACCIONES DE LOS DEMÁS ACTORES CON LA INSTITUCIÓN
Secretaría de Integración Social	3,3
Secretaría Distrital de Educación	3,0
Secretaría Distrital de Salud	2,8
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	2,8
Secretaría Distrital de Cultura	1,94
Planeación Distrital	1,93
Secretaría Distrital de Hacienda	1,76
IDRD	1,53
Secretaría Distrital de Movilidad	1,41
Secretaría Distrital de Gobierno	0,93
IDIPRON	0,8
EAAB	0,41

Fuente: Elaboración propia

La SDIS y Secretaría de educación son con las que hay un mayor nivel de interacción, les siguen la Secretaría de salud y el ICBF, con las demás instituciones el nivel de interacción es menor a 2, estando por debajo de 1 la interacción con la Secretaría de gobierno, el IDIPRON y la Empresa de acueducto y alcantarillado.

#### **5.1.10.2 Valoración por los actores de la política localidad de Suba**

Los actores que contestaron la encuesta estaban vinculados a organizaciones que manejan programas del ICBF en la localidad (9 de 18 encuestados), a instituciones distritales (8 de 18 encuestados) y a organizaciones de la sociedad civil que tienen contratos con instituciones distritales (1 de 18), como se muestra en la tabla 12.

**Tabla 12. Número de encuestados por institución nivel local**

ENTIDAD	NÚMERO DE ENCUESTADOS
Orientadoras FAMI	5
Hogares infantiles	4
Secretaría de Integración Social	4
Hospital de Suba	2
Centra AMAR	1
Secretaría Cultura, Recreación y Deporte	1
Sociedad civil	1

Fuente: Elaboración propia

El tiempo de vinculación con la Política de los actores entrevistados era mayor de 1 año para el 60% de los que contestaron, menor de un año para el 20% y otro 20% respondieron que eran provisionales, como se puede ver en la tabla 13.

**Tabla 13. Tiempo de vinculación con la política de actores locales encuestados**

TIEMPO DE VINCULACIÓN CON LA POLÍTICA	NÚMERO DE ENCUESTADOS
1 a 6 meses	1
6 meses a 1 año	2
1 a 2 años	2
Más de 2 años	7
Provisionales	3
Sin dato	3

Fuente: Elaboración propia

Respecto a las preguntas relacionadas con la aplicación de los principios de la Política, los valores promedio de calificación dado por los entrevistados a cada uno de los aspectos preguntados se pueden ver en la tabla 14.

**Tabla 14. Puntaje dado al desarrollo de los principios por los actores locales encuestados**

PRINCIPIOS	# PERSONAS DAN PUNTAJE						VALOR PROMEDIO
	5	4	3	2	1	SD	
Integralidad	1	9	6	1		1	3,59
Universalidad	3	4	9	1		1	3,53
Participación Social	1	6	9	2			3,33
No discriminación	2	6	5	5			3,28
Igualdad de oportunidades	2	4	6	6			3,11
Equidad	2	3	8	4	1		3,06
Participación de niños, niñas y adolescentes		5	6	6		1	2,94

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que todos los valores promedio están por debajo de 3,6, lo que evidencia que para los actores locales encuestados, la Política no ha logrado desarrollar del todo sus principios, teniendo los valores más bajos la participación de niños, niñas y adolescentes, la equidad y la igualdad de oportunidades y los puntajes más altos la integralidad y la universalidad

El desarrollo del principio de la participación de niños, niñas y adolescentes en la localidad, como se verá en el siguiente capítulo, tiene lecturas diversas, desde algunos que consideran que se ha avanzado, hasta otros que piensan que es una participación manipulada y no tomada en cuenta.

El desarrollo del principio de la integralidad, que obtuvo el puntaje más alto, se ve expresado en lo local en acciones conjuntas, en procesos articulados, en trabajos coordinados de varias instituciones para responder a problemas o situaciones individuales o colectivas.

El puntaje promedio dado al impacto sobre los objetivos de la Política por los actores locales encuestados (tabla 15), es menor que el dado por los actores distritales

(3,27 frente a 3,42), evidenciando que en nivel local hay una ponderación distinta de los logros y dificultades de la misma.

**Tabla 15. Puntaje dado al impacto sobre los objetivos de la política por actores locales encuestados**

IMPACTOS	# PERSONAS DAN PUNTAJE						VALOR PROMEDIO
	5	4	3	2	1	SD	
Conocimiento y respeto a los derechos de NNA	4	4	8	2			3,56
Prioridad de la infancia y adolescencia en las políticas de la ciudad	5	4	5	4			3,56
Mejoría de la inversión pública dirigida a infancia y adolescencia	4	3	8	3			3,44
Trabajo interinstitucional en la protección de la infancia y la adolescencia	2	6	6	3		1	3,41
Ambientes más amigables con niños, niñas y adolescentes	2	6	7	2	1		3,33
Mejoría de la calidad de vida de Niños Niñas y Adolescentes (NNA)	3	3	9	3			3,33
Restablecimiento de los derechos vulnerados a NNA	1	7	8	1	1		3,33
Garantía efectiva de los derechos de NNA	2	5	7	4			3,28
Mayor seguridad alimentaria para NNA	1	11	1	2	3		3,28
Inicio de vida digno para niños y niñas	1	6	8	3			3,28
Mejoría de relaciones que propician un desarrollo adecuado de NNA	1	8	2	4	1	2	3,25
Menos vulneraciones de los derechos de NNA	2	3	10	2	1		3,17
Participación activa de NNA en la vida de la ciudad	1	5	8	3	1		3,11
Garantía de derechos a NNA en situación de discapacidad	1	5	7	2	3		2,94
Ciudad más segura para NNA		1	7	3	4		2,61

Fuente: Elaboración propia

El puntaje más alto dado al *Conocimiento y respeto a los derechos de NNA y a la Prioridad de la infancia y adolescencia en las políticas de la ciudad*, evidencia que los avances más importantes se ven en transformaciones culturales tanto en la cultura de los

pobladores, como en la cultura institucional. Que los puntajes que siguen a continuación sean para las categorías *Mejoría de la inversión pública dirigida a infancia y adolescencia* y *Trabajo interinstitucional en la protección de la infancia y la adolescencia*, ponen de presente que este cambio cultural va paralelo a un cambio en la inversión y en la protección y el cuidado de niños, niñas y adolescentes, sin que este sea un cambio tan significativo.

De otra parte el puntaje más bajo fue dado a las categorías *Ciudad más segura para niños, niñas y adolescentes* y *Garantía de derechos a niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad*, las cuáles también fueron calificadas con puntajes de los más bajos por los actores distritales, lo que ratifica que estos son temas en que la ciudad tiene aún mucho que avanzar.

El puntaje dado por los actores locales encuestados al impacto sobre la garantía de 21 derechos específicos que contenía el instrumento fue un poco menor que el dado por los actores distritales encuestados (3,35 promedio en Bogotá y 3,24 promedio en la localidad de Suba), con un rango de variación en la localidad entre 3,72 como promedio del impacto de la Política sobre la garantía del derecho a la vida y un promedio de 2,82 para el impacto sobre el derecho a la protección contra el consumo de sustancias psicoactivas (tabla 16).

**Tabla 16. Puntaje dado al impacto sobre la garantía de los derechos por actores locales encuestados**

IMPACTO SOBRE GARANTÍA DE DERECHOS	# PERSONAS DAN PUNTAJE						VALOR PROMEDIO
	5	4	3	2	1	SD	
Derecho a la vida	5	6	4	3			3,72
Derecho a la libertad de expresión	2	9	5	2			3,61
Derecho a tener una familia y no ser separado de ella	2	7	6	3			3,44
Derecho a crecer en un ambiente físico adecuado	2	6	7	3			3,39
Derecho a ser protegidos contra la explotación sexual y comercial	2	6	8	1	1		3,39
Derecho al desarrollo integral en la primera infancia	2	5	8	3			3,33
Derecho a que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta	2	4	10	2			3,33
Derecho a la alimentación	1	7	7	2	1		3,28
Derecho a que se respete su cultura y religión	1	5	10	2			3,28
Derecho a la información		11	2	4	1		3,28
Derecho a la protección cuando han sido víctimas de conflicto armado	1	7	7	2	1		3,28
Derecho a ser protegidos contra el trabajo infantil	3	4	7	3	1		3,28
Derecho a educación de calidad	3	4	6	4	1		3,22
Derecho a la protección contra el maltrato y el abuso	1	7	6	3	1		3,22
Derecho a rehabilitación y resocialización cuando han cometido delitos	1	6	8	2	1		3,22
Derecho a la participación en la vida cultural y en las artes	2	4	7	4	1		3,11
Derecho a la recreación y el deporte		7	6	4	1		3,06
Derecho a ser protegidos contra el secuestro y la trata	1	3	10	4			3,06
Derecho a la salud	2	5	2	8	1		2,94
Derecho de NNA con discapacidad a una vida plena e inclusión social	1	5	5	5	2		2,89
Derecho a la protección contra el consumo de drogas	2	3	6	4	3		2,83

Fuente: Elaboración propia



El impacto sobre la garantía de cuatro derechos (derecho a la vida, a la libertad de expresión, a tener una familia y no ser separados de ella y a la información) fue calificado por la mitad o más de los encuestados con un puntaje de 4 o más. En el otro extremo, el impacto sobre el derecho a la salud, fue calificado con 2 o menos por la mitad de los encuestados.

El puntaje dado al impacto sobre la garantía de los derechos de protección fue más alto que el obtenido a nivel distrital, así como también el puntaje dado a la garantía de los derechos de ciudadanía, de estos últimos si bien se cuestiona la garantía del derecho a la participación, el puntaje de la garantía del derecho a que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta es de los más altos, así como el de la garantía del derecho a la libertad de expresión. Estos resultados podrían deberse al hecho de que en lo local es donde se hacen más evidentes los resultados en protección, así como se tiene una interacción más directa con los niños, niñas y adolescentes, sus familias y las instituciones en que son atendidos.

Al igual que en la encuesta a los actores distritales de la Política, el puntaje más bajo fue para el impacto en la garantía del *Derecho a la protección contra el consumo de drogas*, tema en el cual la Política tiene muy pocas alternativas, también tuvieron un puntaje promedio menor de 3 la garantía del *Derecho de niños, niñas y adolescentes con discapacidad a una vida plena e inclusión social* y la garantía del *Derecho a la salud*, lo cual evidencia las dificultades que hay en la localidad y en el país para acceder a servicios de salud oportunos y de calidad cuando no se tienen recursos para comprar estos en el mercado.

Se hicieron dos preguntas relacionadas con el modelo de gestión y la intersectorialidad en la política, sus resultados fueron:

**Tabla 17. Puntaje dado a la valoración de la gestión por actores locales encuestados**

VALORACIÓN GESTIÓN	# PERSONAS DAN PUNTAJE						VALOR PROMEDIO
	5	4	3	2	1	SD	
Intersectorialidad	2	5	8	2		1	3,41
Gestión Social Integral	2	3	7	2	1	3	3,2

Fuente: Elaboración propia

Estos resultados evidencian que al igual que en el nivel distrital, si bien hay un discurso de intersectorialidad, esta no se ve plasmado del todo en las acciones. Llama la atención que siendo la localidad el lugar donde se ejecuta y cobra sentido el modelo de Gestión Social Integral, esta obtiene un puntaje menor que en el nivel distrital y 3 de las 18 personas encuestadas desconocen el modelo.

Se indagó en la encuesta a los actores locales por los principales resultados de la Política (cada uno podía colocar 3 resultados), estos se organizaron por categorías como se puede ver en la tabla 18. La categoría con más resultados de la Política fue la de garantía o restitución de derechos (17), le siguieron: El desarrollo de nuevos programas y estrategias (5), las acciones interinstitucionales e intersectoriales (4), la participación de niños, niñas y adolescentes y la participación social (4), la llegada de recursos a los niños, niñas y adolescentes (3), el posicionamiento (2), el conocimiento de sus realidades (2) y otras categorías (1 respuesta para cada una).

**Tabla 18. Resultados de la política señalados por los actores locales**

CATEGORÍA	RESULTADOS DE LA POLÍTICA SEÑALADOS POR ACTORES LOCALES
Garantía y de restitución de derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay niños y niñas a quienes se les han restituido sus derechos</li> <li>• Derechos en salud, vacunación, y control al crecimiento y desarrollo</li> <li>• La restitución de derechos</li> <li>• Se ha reducido el nivel de maltrato infantil</li> <li>• Las denuncias han aumentado, frente al maltrato infantil</li> <li>• Velar para que se cumple el derecho a la salud</li> <li>• Hay niños a quienes se les han restituido derechos</li> <li>• Desarrollo de programas que buscan erradicar el trabajo infantil</li> <li>• Fortalecimiento de programas de alimentación, como comedores</li> <li>• Atención para primera infancia en los Jardines Acunar</li> <li>• Atención a niños en condición de trabajo infantil</li> <li>• Promoción de los derechos de niños y niñas - en las unidades aplicativas del ICBF</li> <li>• Hay niños a quienes se les han restituido sus derechos</li> <li>• Velar por que se cumpla el derecho a la salud</li> <li>• Protección y atención a niños, niñas y adolescentes en el marco de planes de Desarrollo local</li> <li>• Atención a familias y madres cabezas de familia, buscando mejorar su calidad de vida</li> <li>• Se vela por el cumplimiento de las políticas</li> </ul>
Nuevos programas y estrategias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han multiplicado los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</li> <li>• Implementación de nuevos programas</li> <li>• Nuevos programas que responden a las necesidades de niños, niñas y adolescentes como ámbito familiar: comedores y colegios</li> <li>• Pensar e implementar estrategias que aborden situaciones de inobservancia</li> <li>• Cobertura y ampliación de los servicios para más niños, niñas y adolescentes frente a Jardines, Centros Acunar etc</li> </ul>
Acciones interinstitucionales e intersectoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo en equipo por el bienestar de niños y niñas</li> <li>• Se ha tratado de vincular diferentes instituciones de la localidad</li> <li>• Vinculación de diferentes redes de apoyo</li> <li>• Fortalecer la articulación interinstitucional</li> </ul>

Participación de niños, niñas y adolescentes y participación social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor participación social de niños, niñas y adolescentes</li> <li>• Generar procesos de movilización social y participación</li> <li>• Inclusión de niños, niñas y adolescentes en las diferentes actividades interinstitucionales</li> <li>• Responsabilidad comunitaria</li> </ul>
Llegada de recursos a niños, niñas y adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velar por que les lleguen recursos del Estado</li> <li>• Velar por que le lleguen a los niños los recursos que el Estado determina para ello</li> <li>• Velar por que les lleguen a los niños los recursos que el Estado destina para ellos</li> </ul>
Posicionamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entes territoriales preocupados por la niñez</li> <li>• Se ha vivenciado la cantidad de vulnerabilidad de la niñez</li> <li>• Ver a los niños como individuos, en todos sus aspectos</li> </ul>
Conocimiento de sus realidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer las necesidades e intereses</li> <li>• Acercamiento a las realidades</li> </ul>
Inclusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La inclusión</li> </ul>
Cobertura rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación en la cobertura rural</li> </ul>
Priorización barrios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones concretas en el Plan 75</li> </ul>
Veeduría	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veeduría y gestión - ONG, TAC, Alcaldía de Suba</li> </ul>
Inclusión consejo tutelar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión del Consejo Titular en el CPI (2008)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Los principales resultados de la Política local de infancia y adolescencia, según los actores que respondieron la encuesta, se dan en la garantía y la restitución de derechos, con una clara diferencia con el nivel distrital donde los principales resultados son discursivos, se refieren estos resultados al aumento de la denuncia y la disminución del trabajo infantil, al fortalecimiento de programas de alimentación, a los avances en programas de atención integral a la primera infancia y a la atención a familias y madres cabeza de familia.

En segundo lugar está el desarrollo de nuevos programas y estrategias, principalmente estrategias de atención a la primera infancia; en tercer lugar están las acciones interinstitucionales e intersectoriales; en cuarto lugar está la participación de niños, niñas y adolescentes, su inclusión en las diferentes actividades interinstitucionales y la generación de participación y movilización social.

En quinto lugar está la llegada de recursos a los niños, niñas y adolescentes, en sexto lugar aparece el posicionamiento de la infancia y la adolescencia y el reconocimiento de su problemática y en sexto lugar el acercamiento a sus realidades y el conocimiento de sus necesidades e intereses. Por último se mencionan los procesos de inclusión, la ampliación en la cobertura rural y la veeduría de la Política.

Se indagó en la encuesta a los actores locales por las principales dificultades de la Política local de infancia y adolescencia, cada uno podía colocar 3 dificultades, pero no encontraron tantas, las dificultades descritas se organizaron por categorías como se puede ver en la tabla 19. La categoría en que se agruparon más dificultades de la Política fue la de persistencia de vulneraciones de derechos (5), le siguieron: burocratización (4), exceso de intermediación (4), limitada articulación interinstitucional (4), discurso pero no acción (3), desconocimiento, falta de conciencia (3), limitada participación (3), cobertura limitada (2), problemas sociales de la localidad (2) y otras categorías (1 respuesta para cada una).

**Tabla 19. Dificultades de la política señaladas por los actores locales**

CATEGORÍA	DIFICULTADES DE LA POLÍTICA SEÑALADAS POR LOS ACTORES LOCALES
Persistencia de vulneraciones de derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de microtráfico y corrupción de la policía</li> <li>• Bajo control en el manejo de sustancias psicoactivas con niños, niñas y adolescentes</li> <li>• Expendio de drogas</li> <li>• Explotación infantil</li> <li>• Maltrato</li> <li>• Violencia intrafamiliar</li> </ul>
Burocratización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La burocracia marcada</li> <li>• Mucha burocracia</li> <li>• Mucha burocracia</li> <li>• Sobrediagnóstico que finaliza con paralización burocrática</li> </ul>
Exceso de intermediación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muchos intermediarios</li> <li>• Los intermediarios de las ejecuciones de los proyectos o programas</li> <li>• Muchos intermediarios</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muchos intermediarios</li> </ul>
Limitada articulación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación con todas las instituciones, públicas y privadas</li> <li>• Transversalidad en las acciones institucionales a nivel local</li> <li>• Articulación con el nivel distrital</li> <li>• Fragmentación institucional</li> </ul>
Discurso, pero no acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se escriben las cosas pero no se cumplen</li> <li>• Se habla mucho pero se hace poco</li> <li>• Se habla mucho, pero se hace poco</li> </ul>
Desconocimiento, falta de conciencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concientizar y reeducar a las familias frente a la importancia de la niñez</li> <li>• Falta de concientización por parte de los padres</li> <li>• Desconocimiento por parte de la población</li> </ul>
Limitada participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de vinculación de la comunidad y no tanta institucionalidad</li> <li>• Interacción con la fuente primaria en la política: niñ@s y jóvenes</li> <li>• La participación de la comunidad, y la divulgación de las políticas dentro de la misma</li> </ul>
Cobertura limitada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aún falta mayor cobertura en estrategias implementadas</li> <li>• Falta de cobertura en educación</li> </ul>
Problemas sociales de la localidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población vulnerable</li> <li>• Inseguridad</li> </ul>
Desigualdad en programas de primera infancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el programa ICBF - FAMI estamos en desigualdad con respecto a los bonos o canasta familiar , por lo anterior, no se cumple el que "todos los niños son iguales"</li> </ul>
Falta tiempo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo</li> </ul>
Cambio personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rotación del personal asistente a las reuniones</li> </ul>
Problemas de acceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a salud (principalmente en cuanto a citas médicas y atención preventiva)</li> </ul>
Llegar a territorios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorialización</li> </ul>
Desconocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento de las ofertas institucionales</li> </ul>
Falta voluntad política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de voluntad política por parte de algunas entidades</li> </ul>
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polarización de los servicios asistenciales a la población vulnerable</li> </ul>
Falta de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de recursos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las principales dificultades, los actores locales describieron en primer lugar la persistencia de distintas vulneraciones de derechos en la localidad en temas como expendio y consumo de psicoactivos, explotación infantil, violencia intrafamiliar y maltrato. En segundo lugar se menciona como dificultad la

burocratización “*burocracia marcada*”, “*mucha burocracia*” e incluso “*paralización burocrática*”.

En tercer lugar aparece el exceso de intermediación, ligado a la tercerización de los programas muy fuerte en instituciones como el ICBF; en cuarto aparece la limitada articulación interinstitucional y la fragmentación institucional; en quinto lugar aparece la dificultad para pasar del discurso a la acción; en sexto lugar se encuentra el desconocimiento y la falta de conciencia sobre la Política, tanto por parte de las familias, como de los actores institucionales.

En séptimo lugar está la limitada participación de la comunidad y de los niños, niñas y adolescentes, en contraste con los resultados referidos en el mismo aspecto; en octavo lugar está la cobertura limitada y los problemas de acceso en particular en educación y salud; el noveno lugar está la problemática social de la localidad, incluyendo las condiciones de vulnerabilidad y la inseguridad. Por último se mencionan otras dificultades como: las inequidades en los programas de primera infancia, la rotación de personal, el desconocimiento de la oferta institucional, la excesiva focalización en la población más vulnerable y la falta de recursos

Se indagó en la encuesta a los actores locales por cambios que sugerían a la Política local de infancia y adolescencia (cada uno podía colocar 3 cambios), estos se organizaron por categorías como se puede ver en la tabla 20. La categoría en que se agruparon más cambios sugeridos en la Política fue la de universalización y equidad (6 personas sugirieron estos cambios), prevención del consumo de SPA (2), acceso a educación (2), asignación de más recursos (2), gratuidad en servicios (2), mayor cobertura (2), mejor difusión (2), más participación social (2) y otras categorías (1 respuesta para cada una).

**Tabla 20. Cambios propuestos en la política por los actores locales**

CATEGORÍA	CAMBIOS EN LA POLÍTICA PROPUESTOS POR ACTORES LOCALES
Universalización y equidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los niños de diferentes estratos tienen los mismos derechos, y no se deben discriminar</li> <li>• Todos los niños y niñas deberían ser tratados como iguales, sin depender de los programas</li> <li>• Todos los niños y niñas deberían ser tratados como iguales, según sus derechos</li> <li>• Todos los niños y niñas deben tener los mismos derechos, sin importar el programa en que participen</li> <li>• Todos los niños deberían tener los mismo derechos, sin importar el programa al que pertenezcan</li> <li>• Que se tengan en cuenta los niños de los FAMI, para incluirlos en las políticas del Distrito</li> </ul>
Prevención de consumo de SPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observar las zonas más vulnerables y evitar el consumo (de psicoactivos) en niños a temprana edad</li> <li>• Programas de prevención del consumo (de psicoactivos) y permanencia en la calle</li> </ul>
Acceso a educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de cobertura en temas de educación y recreación</li> <li>• Mayor acceso a educación</li> </ul>
Asignación de más recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor asignación de recursos de todo tipo</li> <li>• Incremento de funcionarios públicos</li> </ul>
Gratuidad en servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud gratuita hasta los 17 y 11 meses</li> <li>• Dar alimentación gratuita en los colegios del Distrito</li> </ul>
Mayor cobertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar más cambios en entes territoriales para tener mayor cobertura</li> <li>• Mayores coberturas para la infancia</li> </ul>
Mejor difusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar estrategias que permitan que se difunda la información sobre la Política Pública de Infancia</li> <li>• Mayor difusión e información proyecciones de acciones concretas en los territorios</li> </ul>
Más participación social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincular tanto a la comunidad como a las instituciones</li> <li>• Fortalecimiento en la participación social</li> </ul>
Mejorar comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejar una mejor comunicación intersectorial</li> </ul>
Más compromiso de Alcaldía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que se tengan en cuenta los programas de Familia, Mujer y Niñez en la decisiones de la alcaldía</li> </ul>
Participación privada y del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer compromisos con las entidades privadas y del Estado, que generen procesos más efectivos</li> </ul>
Más recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor asignación de recursos de todo tipo</li> <li>• Incremento de funcionarios públicos</li> </ul>



Recursos tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas educativos donde se apliquen herramientas tecnológicas, que les permitan familiarizarse</li> </ul>
Castigo a infractores adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Castigos fuertes a niños, niñas y adolescentes infractores de la ley</li> </ul>
Cambio modelos pedagógicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar modelos pedagógicos de instituciones privadas con un alto rendimiento en pruebas Saber</li> </ul>
Atención especial a víctimas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención especial a víctimas de abusos, por todo tipo de violencias</li> </ul>
Mejor conocimiento de la realidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que para la formulación de la política se conozca a profundidad la realidad de la infancia y adolescencia</li> </ul>
Contextualizar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener en cuenta que esta realidad es diferente para cada localidad</li> </ul>
Retomar acción comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las políticas que han nacido de la comunidad, con sus propias dinámicas deben ser estudiadas</li> </ul>
Llegar a toda la localidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr alcanzar la periferia de Suba, eje ambiental, y rescatar infantes del "comercio sexual"</li> </ul>
Integralidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta lograr resolver en la comunidad resolver situaciones apremiantes, la ayuda debe ser integral</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Los cambios sugeridos por los actores locales incluyen en primer lugar el avance en la universalización y en la equidad “*Todos los niños y niñas deberían ser tratados como iguales, sin depender de los programas*”, “*Todos los niños y niñas deben tener los mismos derechos, sin importar el programa en que participen*”; en segundo lugar está la mayor prevención del consumo de sustancia psicoactivas en niños niñas y adolescentes.

En tercer lugar están el mayor acceso a la educación, el aumento del recurso humano y económico, la gratuidad en salud y alimentación, el aumento de las coberturas, la mayor difusión de la Política y sus acciones y la más fuerte participación social. Por último aparecen una serie de cambios sugeridos en mejor comunicación intersectorial, más participación privada, mayor compromiso de la Alcaldía local, más disponibilidad de recursos tecnológicos, atención especial a las víctimas, extensión de las acciones a la periferia de la localidad, el cambio de modelos pedagógicos, el mejor conocimiento de la realidad y el castigo más fuerte a los adolescentes infractores (en contradicción con lo que se plantea desde una perspectiva de derechos).

Se preguntó en la encuesta por la intensidad y frecuencia de las interacciones entre las instituciones en el proceso de la Política a nivel local, los valores promedios de la intensidad de la frecuencia de las interacciones con cada una de las instituciones aparece en la tabla 21 y los resultados promedio de la intensidad de las relaciones aparecen en la tabla 22.

**Tabla 21. Frecuencia de interacción entre instituciones locales**

NOMBRE DE LA ENTIDAD	NIVEL PROMEDIO INTENSIDAD DE LA FRECUENCIA DE INTERACCIONES DE LOS DEMÁS ACTORES CON LA INSTITUCIÓN
Alcaldía Local de Suba	1,77
Secretaría de Salud	1,72
Secretaría de Integración Social	1,66
Secretaría de Educación	1,6
ICBF	1,54
Recreación y Deporte	1,0
Secretaría de Cultura	0,77
IDIPRON	0,72

Fuente: Elaboración propia

La frecuencia de las interacciones en general es baja, siendo mayor la frecuencia de interacción con la Alcaldía Local, seguidos por las Secretarías de salud, integración social y educación, posteriormente aparecen el ICBF, recreación y deporte, Secretaría de cultura e IDIPRON.

**Tabla 22. Intensidad de interacciones entre instituciones a nivel local**

NOMBRE DE LA ENTIDAD	INTENSIDAD PROMEDIO DE LAS INTERACCIONES DE LOS DEMÁS ACTORES CON LA INSTITUCIÓN
Secretaría de Salud	2,8
Alcaldía Local de Suba	2,55
Secretaría de Integración Social	2,32
ICBF	2,1
Secretaría de Educación	2,0
Recreación y Deporte	1,72
IDIPRON	1,22
Secretaría de Cultura	1,11

Fuente: Elaboración propia

La Secretaría de salud y la Alcaldía local son las instituciones con las que hay un mayor nivel de interacción, seguidas por la Secretaría de Integración social, el ICBF y la Secretaría de educación. Hay un menor nivel de interacción con Recreación y deporte, IDIPRON y Secretaría de Cultura.

#### **5.1.11 Reflexiones sobre el proceso de la política**

El proceso de colocar la infancia y la adolescencia en la agenda pública ha sido complejo, más en un modelo por tradición sectorial de políticas públicas en el que se encuentran resistencias de los diferentes sectores tradicionales. En este caso el sector que más ha hecho una oposición (más pasiva que activa) ha sido el educativo, pero igualmente hay cierto nivel de oposición en todos los sectores en lo que uno de los entrevistados caracterizó como *‘celos institucionales’*.

La agenda política dicen Mary y Thoenig (1992) se ha definido como el conjunto de problemas que se colocan en el debate público o que demandan la intervención de las autoridades públicas, lo que ocurre es que infancia y adolescencia no son en sí un problema, sino un grupo poblacional con una diversidad de problemas. Tanto para los técnicos como para los políticos el disparador de una intervención del Estado ha sido

históricamente la existencia de una situación problemática y lo que busca la intervención pública es la resolución de esta, concepción que ha dificultado la aceptación de que una política pública esté dirigida a un grupo poblacional.

Se observa de una parte una tendencia a asimilar infancia y adolescencia a un nuevo sector, que tendría como otros sectores, unos problemas que atender y una o varias instituciones encargadas del mismo, esta situación que se ha visto a nivel nacional con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se percibió en el caso de la Política de infancia y adolescencia de Bogotá, donde la institución encargada sería SDIS y los problemas a atender serían aquellos que hoy no son objeto de política sectorial, las demás instituciones serían cooperantes de alguna manera con esa misión institucional.

Por otra parte se observa una tendencia a pensar la infancia y la adolescencia como objetos de intervención intersectorial. Desde esta tendencia, se ubican tres miradas sobre la Política de infancia y adolescencia: una que es un proceso intersectorial que aborda aquello que no está en las políticas sectoriales en marcha, otra que es un proceso intersectorial que aborda toda la problemática poblacional y una tercera que es un proceso intersectorial que aborda la solución de problemas o la organización de acciones en las cuáles intervienen varios sectores, que fue la mirada que se encontró predomina en los actores locales de la Política.

A la pregunta sobre si estas lecturas son institucionales o corresponden a lecturas desde actores individuales, se pondría responder con Peters (1999) que “estas interacciones no son unidireccionales... Estas relaciones son duales, con lo que quiere decir que existe una causalidad recíproca entre agente y estructura” (p. 58), que coexisten una mirada institucional y una mirada desde los actores, que las instituciones tienden a imponer su lógica y que los funcionarios tienen un nivel de resistencia a la misma.

Sobre la relación entre política-instituciones-sociedad, se observó que como se plantea desde el neo-institucionalismo tanto la política moldea la sociedad, como la

sociedad moldea la política (Peters, 1999, p. 35), la política estudiada fue influenciada en su implementación por los movimientos sociales, lo que se evidencia en desarrollos como el de una propuesta en primera infancia para comunidades indígenas, producto de la presión social ejercida por dichas comunidades.

De los dos modelos de diseño e implementación de política: el modelo ‘top-down’ (de arriba hacia abajo o del centro a la periferia) en el que la política se genera y se controla desde una tecnocracia que es la que sabe de construcción y desarrollo de políticas y el modelo ‘bottom-up’ en el que la política se genera desde los actores que están en el terreno de ejecución de la política (desde la periferia hacia el centro, desde abajo hacia arriba), en la política de infancia y adolescencia estudiada predominó en su construcción un modelo ‘top-down’, en el que la burocracia del nivel central fue la que diseñó la política; en el proceso de implementación, si bien sigue predominando un modelo ‘top-down’, el nivel central se ha dejado permear en parte en sus decisiones por los aportes que vienen desde las localidades, desde los ejecutores de la política.

Pressman y Widansky (1998) afirman que unas políticas adoptadas, antes de su ejecución, “son únicamente una ‘colección de palabras’ que antecede a la implementación. A lo sumo son un punto de partida para una negociación entre los implementadores” (p. 267). En contraste, en el caso de la Política de infancia y adolescencia, se percibió que para un sector importante de sus actores las políticas ya ‘es’ por el hecho de existir el documento, así incluso no se haya llegado a su implementación efectiva, existiendo en esto una diferencia entre los actores del nivel distrital que son quienes participan en la redacción de los documentos de Política y los actores locales que son quienes tienen la responsabilidad de implementarlos, los primeros se refieren al texto como ‘la Política’, para los segundos la Política son las acciones que realizan cotidianamente.

Ahora, la implementación como lo afirma Roth (2014, pp. 185-186) no es un problema técnico o administrativo, es también un problema político, tanto en la macro como en la micro-implementación. En la localidad analizada, se encontró que hay un

proceso de mediación entre las decisiones de política del nivel central y los intereses de la administración local, la cual retoma de la Política aquello que corresponde con su mirada sobre lo que es adecuado para el contexto local y deja en un segundo plano los otros componentes de la misma. Por otra parte, los ejecutores de las acciones de la Política reinterpretan la misma en su hacer cotidiano.

La implementación de las políticas es dinámica, evoluciona, se transforma en el largo y complejo proceso que va de la política a las acciones. Las decisiones de nivel central toman formas particulares en su implementación en el nivel local, esto es evidente en aspectos centrales de la Política de infancia y adolescencia, como la participación social, las comunidades participan cómo y dónde quieren, desbordando los espacios que establece la Política. Se genera entonces una permanente tensión entre las decisiones sobre el hacer de la Política definido desde el nivel central y lo que las comunidades consideran que es lo necesario, “... *la implementación se caracteriza por el conflicto permanente en torno a los propósitos y los resultados, así como por la prosecución de ventajas relativas a través del empleo de la negociación*” (Elmore, 2000, p. 234).

Se genera también una tensión entre los intereses de las distintas instituciones participantes, existe como lo afirma Villalta (2010) “*unas redes de relaciones y de disputas en las que están insertos los agentes que cotidianamente dan forma a esas diferentes técnicas de gestión de la infancia y de sus familias*” (p. 83). En este caso, la institución líder (SDIS), trata de imponer su agenda a las demás instituciones, las cuales a su vez tienen sus agendas propias; se da entonces una negociación que tiende a ser asimétrica, incluso hay instituciones que se marginan de los procesos de la Política, o que solo participan cuando hay aspectos coyunturales que le interesan, en lo que se constituiría en una oposición pasiva a la misma.

Como lo afirma Berman (2000) “...mientras mayor sea la cantidad de organizaciones y de acuerdos inter-organizacionales necesarios para implementar una política, mayores serán también la incertidumbre y la dificultad de la implementación”

(p. 294), esto ocurre con las políticas poblacionales, en este caso con la Política de infancia y adolescencia. La diversidad de sectores e instituciones implicados en la implementación de la Política hace que la integralidad planteada en el discurso, se quede en la suma de acciones institucionales con algún nivel de articulación.

Si bien la Política se plantea siguiendo la línea continua: Teoría/modelo/políticas/planes/ programas/proyectos/acciones, el proceso que se da es más complejo, dada la diversidad de desarrollos previos existentes, las dinámicas sectoriales expresadas en metas propias, agenda propia y distintos esquemas organizativos y el hecho de que en el proceso de la Política, particularmente en su implementación, esta se transforma, se reconstruye, se recompone, no solo en sus acciones, sino incluso desde las teorías y modelos que la sustentan.

## **5.2 Derechos del niño: del discurso a la política local**

La Política se planteó en su documento inicial (Alcaldía de Bogotá, 2004) una perspectiva de derechos, pero asumió también las perspectivas de necesidades y de calidad de vida, las cuales se consideraban interrelacionadas: “La integralidad de los derechos permite avanzar también en la integralidad de la satisfacción de las necesidades sociales y con ello, avanzar en el logro de una mejor calidad de vida para todos y todas” (p. 25).

La política 2004-2008 presenta como equivalentes necesidades satisfechas con derechos realizados: “...la humanidad entera ha venido entendiendo las necesidades humanas como derechos universales e integrados, ligados a la ciudadanía y, por tanto, deberes del Estado y responsabilidad social...” (p. 24). En la primera fase de la Política, se consideró como su prioridad la satisfacción de necesidades “...si bien el discurso se manejó en perspectiva de derechos sí fue claro que el tema era empezar por atender necesidades...” (Entrevista 11).

Recuerdo que Lucho y Consuelo Corredor decían si para garantizar los

derechos debemos tener una política asistencial tenemos que hacerlo, si hay necesidades que no están siendo cubiertas, básicas y prioritarias, como es la alimentación y tenemos que llegar a través de programas y proyectos asistencialistas pues tenemos que hacerlo, no podemos quedarnos en un discurso de perspectiva de derechos sin cubrir una necesidad fundamental como es la alimentación. (Entrevista 11)

En el documento de evaluación 2011 se dice que “Las necesidades y los derechos... son asumidos desde la política de manera integral, interdependiente y complementaria” (p. 20). Uno de los actores locales de la Política entrevistados identifica necesidades con derechos: “La perspectiva de derecho finalmente tiene que dar respuesta a una necesidad, sino sería, por ejemplo, un tema de solamente acciones que den algún tipo de respuesta y ya, acá si se convierte como en todas las necesidades de la población sean satisfechas...” (Entrevista 26).

Otro de los actores entrevistados considera que la Política sigue estando hoy atravesada por una perspectiva de necesidades:

...creo que seguimos atendiendo a las necesidades, ¿cierto?, tal vez se avanza en pensar que las necesidades no son iguales un poco, pero en pensarlo, pero realmente una política que piense mucho más incluso en un grupo aparentemente homogéneo, que ahí hay diferencias y que cada uno necesita y qué puede opinar y que la planeación y la ejecución tiene que estar sumisión de esas diferencias, no, pienso que todavía ese discurso entre la necesidad y el derecho sigue estando ahí muy fuerte. (Entrevista 4)

La Política 2011-2021 presenta como componentes de su marco ético-político: el enfoque de derechos, el enfoque diferencial y de inclusión social, el desarrollo humano, y la calidad de vida. No se menciona una perspectiva de necesidades, la satisfacción de las cuales se considera incluida en la garantía de derechos y de una buena calidad de vida.



Un elemento central en el marco conceptual de los documentos de la Política, que aparece desde el primer documento es el de niños y niñas como seres en desarrollo, por ello los ejes estratégicos de la Política 2004-2008 son: “la protección de la vida, la generación de escenarios propicios para el desarrollo y las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía” (p. 30).

El documento de Política 2011-2021 encuentra una complementariedad entre las perspectivas de derechos y de desarrollo: “Sus derechos son las condiciones necesarias de atención y protección integral requeridas para su óptimo desarrollo” (p. 33).

...se precisa con el objetivo, el carácter determinante y mediador que tienen los derechos de la infancia y la adolescencia sobre el desarrollo, las potencialidades y capacidades de los niños, las niñas y los adolescentes. Bajo esta perspectiva, los derechos y el desarrollo forman un círculo virtuoso en el que la garantía integral e interdependiente de los primeros supone una progresión inmediata sobre el segundo elemento del círculo (p. 60).

La perspectiva de calidad de vida aparece ligada también a los derechos y al desarrollo, el documento de Política 2011-2021 expresa:

Un aspecto que continúa siendo altamente relevante para la Política Pública de Infancia y Adolescencia desde su formulación inicial en 2004, tiene que ver con la relación que se establece entre los derechos, el desarrollo humano y la calidad de vida. Esta se constituye en algún sentido, como patrón de medida de la realización de los derechos en cada ser humano (p. 31).

Los derechos encuentran en la calidad de vida una expresión no solo de lo que resulta indispensable para la realización de lo humano, sino una forma para visibilizar y hacer explícito el propósito de lograr la plenitud y satisfacción individual y colectiva en el ejercicio de los derechos y por tanto, en el desarrollo que cada persona y colectivo tiene proyectado alcanzar a partir de sus fortalezas, expectativas e intereses (p. 29).

Uno de los actores del periodo inicial de la Política, ubica la calidad de vida como el eje central de la misma “Yo creo que el núcleo ordenador de la política de infancia es esa idea de calidad de vida y las preguntas ordenadoras y eso, cuáles son los factores, los elementos, las condiciones que garantizarían una de cada calidad de vida para la infancia en Bogotá” (Entrevista 6).

En la perspectiva de otro de los actores entrevistados, el énfasis en calidad de vida daba una mirada restringida a la Política:

La perspectiva de derechos cambia en el sentido que ya se enfoca en cuales son los derechos que se deben garantizar o que están vulnerados y que se quieren restablecer, promoción, garantía, prevención, restablecimiento de esos derechos, porque antes como que se decía, elevemos la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes o mejoremos la calidad de vida de la familia o de la población, pero que es eso de la calidad de vida, entonces como que hay un foco donde uno dice la garantía de derechos es esta, esta y lo otro, la ciudadanía, participación, protección, existencia, desarrollo, entonces como que está enfocado a que realmente se cumplan estos derechos, si a que los niños tengan una vida digna por decirlo así. (Entrevista 32)

La evaluación de la Política realizada en 2011 encontró que además estaba presente de alguna manera en el proceso de la Política un enfoque de riesgo que entraba en tensión con el enfoque de derechos: “...los enfoques de riesgo y enfoque de derechos que aparecen compitiendo en la comprensión de la naturaleza de las acciones a realizar, sin resolver sus diferencias y exclusiones” (SDIS, 2011, p. 114). Es de anotar que el enfoque de riesgo no aborda la integralidad del ser humano, sino que se centra en las condiciones que lo hacen susceptible a determinados problemas.

### **5.2.1 Los derechos y la Política**

Los actores de la Política entrevistados resaltan que desde su inicio, esta ha

tenido una perspectiva de derechos:

Siento que en Quiéreme bien, quiéreme hoy había un tema muy en positivo como en garantía de derechos, que yo creo que era un importante, como que el enunciado siempre era en apreciativo, no tanto evitando riesgos ni previniendo sino como en toma de garantía de derechos, obviamente había temas relacionados con prevención y restablecimiento, pero creo que el tono general era muy en positivo, como en qué es lo que queremos lograr con los niños y las niñas... (Entrevista 16)

La Política 2004-2008 se centra según su documento fundacional “en la garantía de los derechos para mejorar la calidad de vida” (p. 30), el documento expresa “...la garantía y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes serán el criterio ordenador de actuaciones y decisiones, interpretación de normas y resolución de tensiones entre derechos, políticas públicas e inversión” (p. 26). “Igualmente construimos un sueño común en torno a los niños, niñas y adolescentes, nos los imaginamos ejerciendo plenamente todos sus derechos desde la gestación en adelante, con las condiciones materiales y afectivas necesarias para lograrlo” (p. 6).

El documento hace un énfasis en lo que llamó intolerables y que la administración siguiente llamó ‘cero tolerancia’, los intolerables abarcan algunas vulneraciones de derechos, aunque no todas, se limita solo aquellas que se consideraron en ese momento como prioritarias. Los intolerables son situaciones a transformar, cumplen el papel de visibilizar algunos problemas, pero están cerca de lo que plantea Alzate como intervención centrada en los problemas: “Mientras que el niño o niña ha sido considerado sólo como objeto (pasivo) de protección, no parece que hayan habido grandes problemas por aceptar (aunque sea teóricamente y pasivamente) algunos de sus derechos: sólo hay que intervenir si es evidente que pasa algo negativo” (2003, p. 148). Donde asume más explícitamente el documento de política 2004-2008 una perspectiva de derechos es al considerar a niños, niñas y adolescentes como ciudadanos “actores de sus propios derechos”.

En el documento de política 2011-2021 se presenta más claramente la centralidad de los derechos:

La garantía de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes y su reconocimiento como sujetos de derechos, es el sentido fundamental de la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá D. C. Por tanto, la materialización de los diferentes postulados normativos expuestos, se fundamenta en este enfoque, que se lleva a la práctica en la formulación, la implementación y el seguimiento a la política pública en el marco del interés superior y la prevalencia de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes (p. 26).

Los derechos humanos como máximas éticas que otorgan un sentido particular e identidad al desarrollo de la sociedad, se constituyen no solo en una base para entender el lado positivo y deseable del desarrollo, sino que en términos prácticos sirven para establecer los logros de bienestar en las diferentes áreas y dimensiones a los que se aspira alcanzar como condición de vida de cualquier ser humano (p. 26).

...la actual legislación, impone al Estado la obligación de rodear de garantías a nuestros niños, niñas y adolescentes con un criterio no asistencialista ni subsidiario, sino basado en un enfoque de derechos a partir de los cuales se les reconozca su dignidad humana y el ejercicio de los mismos en razón al proceso de desarrollo en el que se encuentran (p. 27).

El objetivo general de la política 2011-2021 es que:

Todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá desarrollan sus potencialidades, capacidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos...Esto implica que desde la primera infancia y hasta la adolescencia, todos los niños y todas las niñas, de la ciudad (sin distingo alguno y reconociendo las diferencias de edad, género, etnia, religión, etc.) cuenten con las oportunidades que les permitan construir su autonomía y libertad, a partir del despliegue de sus capacidades para el ejercicio responsable de sus derechos, así como para constituirse en sujetos

activos de su propio desarrollo y del desarrollo de su comunidad inmediata y de la sociedad (p. 59).

Entre los actores encontramos diversas lecturas sobre los derechos y las políticas. Afirmaba uno de ellos: “Todavía no llegamos a comprender que es lo que significa todo el discurso de los derechos, todo lo que es la Política Pública... o vamos en unos ritmos distintos de comprensión” (Entrevista 5), él mismo actor entrevistado refiere también diferentes actitudes ante el discurso de derechos “Habrán algunas personas pilas, estudiosas, que se meten, aprenden y se echan el cuento, y se empiezan a movilizar. Habrá unas que son apáticas, que no creen...” (Entrevista 5).

La mayoría de los actores entrevistados se apropian del discurso institucional de derechos y utilizan un lenguaje ‘políticamente correcto’:

Sus líneas y trabajos se soportan en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, porque su mirada como lo decía no va dirigida solo a la vulneración sino en sí a la garantía y promoción de los derechos de los niños y las niñas y porque se basa como en la dignidad de la persona y en su capacidad de desarrollo. (Entrevista 20)

Desde la construcción inicial de la política ha tenido una mirada hacia un estado social de derecho, una mirada de izquierda sobre digamos el ejercicio de derecho sobre los niños y niñas, sobre encontrar oportunidades para los niños y las niñas. (Entrevista 7)

La perspectiva de derechos se centra en el sujeto de derechos, en el niño, niña, adolescente que por su condición tiene el principio de dignidad y en esa perspectiva tiene los derechos y el estado, la sociedad y la familia tienen la obligación de responder por esos derechos...se deben garantizar los servicios a los niños, niñas y adolescentes, no es a partir de esa condición de vulnerabilidad, sino es a partir de la concepción del niño y de la niña, de su integralidad como ser humano, que tiene que ser garantizados sus derechos y en prevalencia respecto de los derechos de los adultos. (Entrevista 11)

Creo que aquí hay una apuesta por los derechos fundamentales ¿no?, entonces el derecho a la vida como derecho primero, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la libertad de expresión, entonces sí yo estoy atendiendo más un derecho que un compromiso político o una intención política de un mandatario en particular, yo le estoy apuntando precisamente a lo que es vital para la persona, y pues para la población, eso yo creo que eso diferencia... los derechos son inalienables, eso es algo que va porque va, qué debe ser y no responde al capricho de nadie, sino que responde a lo que es fundamental para la vida digna de las personas. (Entrevista 13)

Efectivamente llega un discurso que sí propicia cambios en la institucionalidad y en la misma, no sé si la palabra es mentalidad, sino en lo que los niños expresan y manifiestan que son sus derechos, pues es un discurso que se construye a partir de un plan de desarrollo tanto de educación que aterriza en la institucionalidad y qué a los niños les llega de diversas formas y que los niños manifiestan entender y obligarnos a que se aplique, entonces sí percibimos que haya un cambio en todo eso, en calidad, en el discurso, en la ejecución, en la implementación y hasta en el seguimiento, porque todos los organismos de control están encima de nosotros ahí permanentemente, haciendo control de eso... (Entrevista 21)

Los derechos como atributos de este sujeto en donde las particularidades eran importantes, en donde se reconocía que los sujetos tenían la capacidad para vivir a plenitud individual y colectivamente y que eran partícipes activos de su propio desarrollo... (Entrevista 3)

La política pública quiere que cada funcionario que interactúa con un niño sea un protector de derechos. (Entrevista 10)

Se constituye desde la Política lo que Fonseca y Cardarello (2005) han llamado un ‘frente discursivo’, el cual como lo mencionan estas autoras, es por un lado fundamental para movilizar apoyo político amplio, pero por otro lado “tiende a reificar el grupo objeto de las preocupaciones, alimentando imágenes que poco tienen que ver

con la realidad”, corriéndose el riesgo de articular programas “que no sólo no alcanzan sus objetivos sino, peor que esto, producen nuevas formas de exclusión” (p. 2).

Es necesario considerar que como lo plantea Herrera (2012): “se cambian las palabras más rápidamente que las mentalidades, y no siempre por convicción o por motivos de transformación de los procesos de opresión, sino para evitar problemas con los grupos de presión que defienden el nuevo léxico” (p. 52). Se encontraron posiciones como la de actores del sector educación que ven los derechos como un riesgo para las relaciones de autoridad al interior de las instituciones educativas: “... los maestros dicen en todas las reuniones... que estos muchachitos ahora no se les puede decir nada, no se les puede decir nada, porque solo hablan de derechos, literalmente dicen ahora como uno no los puede ni mirar...” (Entrevista 12).

Donde se encuentran lecturas diferentes es en la interpretación de cómo el discurso de derechos se lleva al hacer de las políticas públicas, lo que Herrera (2012) ha llamado la ‘mundanización’ del objeto, cuando el discurso de derechos se confronta con “el mundo híbrido, mezclado e impuro en el que vivimos” (p. 42):

Una perspectiva de derechos no es suficiente, los derechos van más allá, uno tendría que hablar de que la política, sobre todo la de niños, niñas y adolescentes, tendría que retomar un enfoque fuerte de capacidades, garantizar por ejemplo un inicio parejo de la vida, y aunque ahí hay un eje que trabaja sobre eso, la de ahora y antes también habían acciones frente a eso, pero creo que cuando uno se para en los derechos entonces nos quedamos como institucionalidad tratando de garantizar lo más básico para que se materialice el derecho a la salud y es pensando en los niños que necesitan micro nutrientes, los niños que necesitan atención al daño a la salud, los niños que tienen, siempre que por circunstancias diferentes tienen alguna deficiencia y no pensamos en los derechos de todos los niños y las niñas en Bogotá, y qué pasa con los niños que de alguna manera tienen resueltas sus necesidades de alimentación, sus necesidades de cuidado, pero necesitamos avanzar más en lo

que podrían tener un sistema de educación, lo que tendría de unas oportunidades para el desarrollo de sus necesidades y potencialidades, y creo que sí nos quedamos atendiendo el daño, no es que no se tenga que atender, se tiene que atender, pero nos quedamos ahí y no avanzamos en el deber ser para todos los niños y las niñas, incluidos los que tienen que atender por alguna dificultad. (Entrevista 18)

Eso es lo que yo pienso que pese a que está el discurso, pese a que exista una estrategia nacional, pese a que esté escrito en los Planes de Desarrollo, en las Políticas, en los Planes de Acción... aún nos falta camino por recorrer para que eso se haga real. Hay la muy buena intención, hay la muy buena voluntad, y ha habido gente que le ha aportado, gente pensante, Pero, estamos todavía... mejor dicho... como moviéndonos... (Entrevista 5)

La verdad es que las causas no se atacan, deberían atacarse pero no se atacan, porque las causas de los problemas es de lo estructural, o sea la educación o la salud, la vivienda, todos estos es un problema estructural socio-económico político, donde es la estructura la que debe cambiar, o sea el modelo de desarrollo del país, de la ciudad, de la localidad por ende, no responde a las necesidades reales de los niños, de las niñas, de los adolescentes, es simplemente paliativo, de brindar unos programas, unos proyectos y cómo atenderlos, pero no más, porque si hubiera por ejemplo un modelo de desarrollo distinto, donde hubiera vivienda digna, educación gratuita realmente, salud... (Entrevista 32)

El tema de los derechos se volvió un tema políticamente correcto, tú ya no puedes hablar si no dices qué todo tiene perspectiva de derechos, pero se vuelve una frase hueca como muchas de las frases que usa la administración, ahora todo se habla de los derechos pero hasta donde eso de los derechos realmente se atiende y se crean las condiciones para que haya un de verdad ejercicio de derechos... ‘cogen un muchachito en la calle’ y lo primero es ‘vamos a hacer restablecimiento de derechos’, el restablecimiento de derechos es ¿comió?, listo comió ya no hay más pelea, ¿va al colegio?, pero esto es realmente lo que es , ¿esto es restablecimiento de derechos?, además restablecer usan la palabra,



nunca estaban establecidos y que eso es lo que se restablece, yo creo que sí, que por lo menos se empieza, creo que el discurso de los derechos y de los niños como sujetos de derechos está bien, está bien y está presente en los documentos y uno no podría quejarse pero termina siendo un poco vacío, que sí lo mencionan, mencionan los derechos, mencionan perspectiva de derechos, entonces listo quedamos contentos todos. (Entrevista 4)

Para mí, se ha venido generando un cambio en términos de que ya por lo menos a los niños y las niñas se les reconoce que sus derechos son prioritarios, son superiores a los derechos de otras personas, se les reconoce que hay legislación que les ampare y que como tal hay que legislar, actuar y generar condiciones en favor de ellos, pero nos falta muchísimo, porque estamos generando servicios de atención pero sobre situaciones coyunturales o sobre situaciones que le están afectado el ejercicio de sus derechos. (Entrevista 10)

Se plantea una interpretación limitada a los problemas, no mirada de promoción de derechos, pues desafortunadamente en una interpretación muy restringida de lo que es la política y la misma ley, se actúa sobre los problemas y no sobre las causas ¿eso qué quiere decir? Qué a Bogotá le falta muchísimo es en generar programas y proyectos de prevención sobre situaciones de amenaza para los derechos de los niños, entonces en este momento todavía estamos rezagados sobre actuaciones más en términos de situaciones de vulneración o de amenaza de los derechos de los niños, no sobre situaciones para prevenir, no estamos actuando en la misma forma para prevenir, como sí para restablecer. (Entrevista 10)

Sí, creo que sí, si está pensada como en una perspectiva de derecho la cuestión está en que si nosotros como servidores públicos, o como entidades públicas o como actores como entes la asumimos como tal , todavía veo que estamos viendo a los niñas y niñas como que nosotros intervenimos al niño, el niño es un objeto de derechos. (Entrevista 2)

Acá no hay ni estado de derecho, Colombia no es un estado de derecho, pero dentro de la fe que teníamos, era siempre buscar el derecho, los derechos que hay en infancia, los derechos que tienen los niños y niñas en un desarrollo

integral, en un país como el nuestro, y ahí era, siempre había una traba de uno o de otro lado, se analizaron los problemas, se buscaba que debería hacer, pero el cómo, nosotros no tenemos el cómo, el cómo es la voluntad política, de tal manera que se hacía hasta donde se podía, y se trabajó y quedó escrito pero no más. (Entrevista 30)

En el documento de evaluación de la Política se hacen críticas al abordaje de situaciones como la discapacidad por no tener una perspectiva de derechos, se menciona que se abordan dos aspectos; la detección temprana y la atención.

...pero no queda claro en la política cómo se concretizan los derechos de los niños, las niñas y adolescentes en condición de discapacidad... no se identifica cómo aborda la educación inclusiva y la perspectiva de restitución y reparación de derechos ni el acompañamiento psicosocial a los niños, las niñas y adolescentes, familias y cuidadores (SDIS, 2011, p. 107).

Igualmente en la evaluación se hacen críticas sobre el acceso, calidad y calidez de los servicios que se prestan a niños, niñas y adolescentes:

Desde el punto de vista de los grupos de adolescentes consultados se perciben dificultades en el acceso, calidad y calidez de los servicios hacia niños, niñas y adolescentes y las familias, frente a lo cual expresan tiempos largos de espera, servicios muy lejanos a su residencia, escases de profesionales y servicios, inequidad y exclusión por factores socio-económicos y también por el ciclo de vida; los y las adolescentes notan cambios en la atención relacionados con la edad y expresan escases de servicios dirigidos en particular al consumo de sustancias psicoactivas. Aspectos que niños y niñas en primera infancia expresan también en sus relatos al respecto de la atención en salud, llama la atención ellos y ellas que no narran situaciones de promoción y prevención en ámbitos de atención en salud, como sí lo hacen los y las adolescentes, pero contrasta con la percepción de falta de atención oportuna en situaciones de

emergencia. (SDIS, 2011, p. 47)

Se menciona en la evaluación el caso de la estrategia de contra-jornada para niños, niñas y adolescentes trabajadores, la cual no se presta en lugares fácilmente asequibles para ellos y ellas “se observa una falta de correspondencia entre la demanda (territorios con mayores tasas de trabajo infantil) y la oferta distrital implementada” (p. 100).

Dice la evaluación “Se encuentra que una debilidad para el acceso a los servicios es la humanización, lo que implica preguntarse por la atención con dignidad, especialmente con gestantes y niños y niñas menores de un año” (p. 35).

Un aspecto central en la perspectiva de derechos que asume la Política, es el de la ciudadanía de niñas, niños y adolescentes, como se plantea desde su primer documento 2004-2008: “Niños, niñas y adolescentes que sean y se sientan queridos, seguros de tener su vida protegida, con las oportunidades materiales y sociales requeridas para su desarrollo, actores de ciudadanía en un entorno sustentable y adecuado a sus necesidades” (p. 26). “Reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos implica partir de su condición de actores transformadores de su propia realidad” (p. 40).

El documento de Política 2011-2021 ratifica y desarrolla el concepto de ciudadanía:

...la política pública debe contribuir con la expansión de la ciudadanía de la niñez, sumando a la garantía de los derechos, el incremento de las capacidades para el ejercicio de la libertad. La ciudadanía como condición de ‘la persona en ejercicio pleno de sus derechos y de acuerdo con los lenguajes que posee para manifestarse’, imprime el carácter de sujeto titular a los niños, las niñas y los adolescentes y a los adultos y adultas la obligación de su reconocimiento (p. 27).

... la concepción de ciudadanía que le subyace, habla de los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos políticos, y como personas en ejercicio pleno de sus derechos. De esta manera, la comprensión de su condición de ciudadano y ciudadana resalta que la ciudadanía ‘se predica de todas las personas, de acuerdo con el ciclo vital en que se encuentren’. Lo que se traduce en participación real e incidente, en la visibilización de las subjetividades infantiles y adolescentes y en su consideración como actores sociales relevantes con capacidad para construir en conjunto en la esfera pública (p. 28).

Sobre ciudadanía y derechos expresa uno de los entrevistados:

El punto de vista sobre el sujeto es completamente diferente, es un sujeto activo, es un sujeto digno, capaz, interlocutor válido del Estado y eso hace que una política sea concebida de una manera muy diferente a si tú tienes en frente un objeto, de tu propiedad, disminuido, empobrecido, menospreciado, creo que esa es la clave de una política de derechos humanos, que pone en el centro un ser humano diferente, que tiene derecho de exigir. (Entrevista 3)

Sin embargo como se verá en las reflexiones sobre participación, en el hacer de la Política este reconocimiento de ciudadanía no se ve reflejado en que su voz sea escuchada y tenida en cuenta en sus diferentes momentos y procesos.

La Política retoma el principio de la corresponsabilidad en la garantía de derechos, lo desarrolla y lo asume como una de sus bases, expresa el documento de Política 2004-2008:

Una política pública que tienda a garantizar los derechos de los niños, las niñas, los y las adolescentes permite superar muchos problemas al mismo tiempo, más aún si se acepta el papel del Estado, en calidad de garante, y de cada miembro de la sociedad como responsable y contribuyente para su realización (p. 25).

No hay persona, institución o sector que no pueda ser interpelado por el llamamiento que hace esta política de cero indiferencia frente a los niños, las niñas y los adolescentes (p. 27).

La solidaridad es el principio fundante de la construcción y el fortalecimiento de las redes sociales indispensables para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes; por lo tanto, la movilización social a su favor es una acción inaplazable. Esta movilización debe ser permanente, generadora de transformaciones y protagonizada por personas con plena conciencia de ciudadanía (p. 28).

La construcción de ese imaginario social implica también la convocatoria y la movilización hacia la responsabilidad y la solidaridad permanente de amplios sectores sociales con los niños, niñas, y los adolescentes sobre el entendido que sólo las acciones conjuntas, complementarias, simultáneas y progresivas nos permitirán afectar más estructural y positivamente los contextos, las relaciones y las subjetividades garantes de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes (p. 28).

El documento de Política 2011-2021 ratifica la corresponsabilidad en la garantía de derechos:

Las familias y los cuidadores y cuidadoras de niños y niñas desde la gestación hasta la adolescencia deben considerarse en esta política como corresponsables en la garantía de sus derechos. Por tanto, las capacidades de las familias y los cuidadores y cuidadoras para el cumplimiento de ese rol deben ser promovidas y fortalecidas desde las acciones de la misma (p. 16).

...promueve la conformación y el fortalecimiento de las redes sociales en las que todas las personas que habitan en Bogotá, se apropien y fortalezcan su corresponsabilidad desde una mirada de cuidado calificado, en la generación de condiciones para el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes desde la gestación (p. 77).

Parte de que la política pública de infancia y adolescencia es responsabilidad de las entidades de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones empresariales y la familia, lo cual implica que de manera

complementaria y concurrente se integren las voluntades, los recursos, las competencias, etc., en función de los objetivos trazados por la misma. (p.78)

En razón de lo anterior, la política le apuesta a una construcción mancomunada entre la administración distrital y los actores públicos y privados, incluso las familias, los cuidadores y las cuidadoras, de modos y maneras de coordinación, articulación y adecuación de procedimientos... (p.78)

Que a la familia, la sociedad y al Estado les asiste la obligación de proteger a los niños y las niñas para garantizar que éstos puedan lograr el desarrollo armónico e integral y del mismo modo, el ejercicio pleno de sus derechos. (p.87)

La corresponsabilidad es entendida así por los actores entrevistados:

... de una familia y una sociedad cuya responsabilidad era dejar de hacer la caridad, a una sociedad y una familia cuya responsabilidad era involucrarse, la solidaridad, el reconocimiento y el cuidado, organizarse y participar, y decidir. (Entrevista 3)

... hay una responsabilidad compartida, la población de niños, niñas y adolescentes, es la población de la ciudad, es compromiso de la ciudad, de sus ciudadanos, de los adultos que la manejan y es responsabilidad tanto del sector público como del sector privado, de la academia, es una responsabilidad de todos ¿no?, es una corresponsabilidad que como administración distrital debe llevar y liderar y llevar las riendas de gran parte de lo que aquí se haga, de todo lo que se pueda hacer desde la administración. (Entrevista 13)

... hay una vinculación y un rol que debe ejercer las familias de los niños, niñas y adolescentes, también el sector privado, los medios de comunicación... (Entrevista 20)

... de todos, es decir, del estado en sí mismo, de las familias, cuando hablo del estado hablo de la institucionalidad pública, de sectores y también del sector privado y de todas las organizaciones civiles organizadas y no organizadas que existan en Bogotá, de las familias y de los mismos niños, porque los niños también tienen que conocer y apropiarse de su política para que ellos mismo

sean agentes protectores de sus derechos y también se constituyan en veedores de la gestión pública del Estado. (Entrevista 10)

... la política no es una cosa etérea, son cosas de la misma realidad es la misión que cumple cada persona con él o a través de un servicio público entonces mientras yo no lo vea así como servidora pública, mientras yo como familia, como mamá no me sienta que soy corresponsable también, que tengo que darle los mínimos de educación a mi hijo, orientarlo que actúe como autoridad frente al niño, que el niño también sea parte del ejercicio, o sea que seamos, comencemos a ser familia, que el niño ya tenga otros elementos para salir, para socializarse con otras personas y que también la educación que el colegio, que la comunidad que todo mundo se comprometa a esto, yo pienso que cada uno va a hacer retacitos y va a mirar cómo le tira la pelota al otro. (Entrevista 2)

Los actores de la Política entrevistados se mueven entre una idea de corresponsabilidad como obligaciones concurrentes entre Estado-familia-sociedad y una tendencia a responsabilizar a las familias y ver el papel del Estado como complementario, entrando este a actuar cuando las familias no cumplen sus responsabilidades.

Para los actores entrevistados la perspectiva de derechos le da un nuevo sentido a su quehacer, así este no cambie sustancialmente, es una nueva forma de denominar y entender lo que hacen, sin que eso implique necesariamente un cambio en sus prácticas:

...nosotros sostenemos una actividad en las localidades, como tareítas, con ánimos de cumplir unas metas y unas coberturas, porque son lo que nos exigen las instituciones, unas coberturas de atención, pero no tenemos bien para qué la hacemos, eran empezar a decantar y hacerle sentir a todas las instituciones que, oye con esa actividad que hicimos el fin de semana, que era poner vacunas, de regalar ropa, de abrir cupos para jardín infantil, etc., lo que hicimos fue restablecer el derecho... (Entrevista 22)

La perspectiva de derechos se ve expresada más claramente en acciones de restablecimiento de derechos que en la prevención de sus vulneraciones:

Una cosa es la mirada de derechos en restablecimiento y otra en otros procesos no estamos actuando en la misma forma para prevenir, como sí para restablecer, entonces creo que eso es parte de lo que Bogotá tiene que venir superando con la política pública, que la política pública lo que le obliga a Bogotá es generar condiciones, a garantizar el ejercicio de derechos generando condiciones para que los derechos sean ejercidos y para evitar situaciones que les amenacen el ejercicio de sus derechos, pero en eso todavía viene muy lenta la ciudad en los ejercicios. (Entrevista 19)

Si bien hay una relativa apropiación del discurso de derechos por los actores de la Política, se encuentra en los funcionarios que la implementan discursos híbridos, con una mirada más cercana al asistencialismo, matizado con una idea de derechos:

... nosotros ponemos la comida para que nadie duerma sin comer, pero la gente no es consciente qué es un deber, sino es que me toca al estado, el deber del estado es darle de comer, pero no es el derecho que tiene y qué reclama que el estado le dé, porque no han mediado una lucha, ninguna no, o sea uno aquí hace lo que se llama búsqueda activa, o sea vamos a buscarlos porque es que como es posible. (Entrevista 24)

...porque dentro de nuestra misionalidad está por ejemplo cuidar los niños, no es nuestra competencia, pero entonces apoyamos sí, todo el tema logístico, todo el tema de implementación de necesidades. (Entrevista 27)

...nos hemos dado la pela de fortalecer porque sí a un niño se le da una ayuda íntegra, se le apoya con la alimentación, se le apoya con cuidado, se le apoya con amor, con un trato distinto, del que de pronto se le da en su hogar... las profesoras nos dicen 'estamos llevando cultura a los jardines, estamos llevando el tema de los artistas, el tema de la música' y eso hace que los niños sean más felices, que los niños vayan poco a poco conociendo que tienen derechos,



tienen derecho a la alimentación, tienen derecho a estar dignamente en los espacios que ellos ocupan, ellos tienen derecho a la recreación, tienen derecho y eso hace que los ciudadanos realmente se empoderen, se empoderen de lo público, quieran lo público, cuiden lo público... (Entrevista 31)

Coinciden parcialmente estos hallazgos con lo descrito por Pimienta y Barreto (2007), a partir de una investigación sobre política de infancia en el municipio de Puerto Berrio, quienes encuentran que:

En las representaciones que tienen algunos actores sociales que operan las políticas públicas de la infancia a nivel local en Colombia, impera una mirada tradicional y no crítica que tiende a representarla, a comprenderla y a caracterizarla simplemente como una etapa de la vida humana (grupo etario) o con una visión normativa-instrumental apropiada de las leyes y normas relacionadas, y a las personas que se encuentran en esa categoría como potenciales adultos que están en formación o en condiciones de vulnerabilidad. (p. 2)

En el desarrollo de la Política se entrecruzan las concepciones y valores de un heterogéneo grupo de actores con diversos orígenes y trayectorias vitales y con distintas miradas sobre lo que son los derechos y diferentes concepciones sobre la infancia y la adolescencia, con un marco conceptual definido desde la institucionalidad, que supone un consenso institucional y social. Esto explica la diversidad de interpretaciones de los derechos que se encuentran en el discurso de los actores, lo cual a su vez se ve reflejado en lo que se hace y en cómo se hace en la implementación de la Política.

Desde una lógica instrumental de la Política, el tema central son los servicios y no las personas, quienes son solo usuarios de servicios, esto entra en tensión con una mirada de sujetos de derechos:

Si tú piensas en cupos y no en niños, a ti se te olvida que esta lógica de cupos a veces desconoce que hay otras formas de operar... al pensar por lógica por cupos es mucho más sencillo porque eso se lo pago a alguien para que lo ejecute y dentro del cupo está la plata con la que ellos también sobreviven, pero esta lógica les hace perder también norte institucional y los mecanismos de supervisión no son tan sólidos en el Estado, tiene filtros y tiene fisuras. (Entrevista 9)

Desde esta lógica instrumental, se definen las personas

Como maximizadores racionales de utilidad y como objetos condicionados causalmente, predecibles y manipulables, y selecciona así esas dimensiones de la acción humana que involucran la construcción y deconstrucción de los significados sociales. Más aún cuando los discursos de los expertos sobre las necesidades son institucionalizados en los aparatos del estado, tienden a volverse normalizadores, dirigidos a ‘reformular’ o, más frecuentemente, a ‘estigmatizar’ las ‘desviaciones’ (Fraser, 1994, p. 26).

El desarrollo de la Política está centrado en acciones puntuales dentro de programas sectoriales compensatorios, dirigidos a la población de menores ingresos, así como en las intervenciones a las familias de ‘alto riesgo’ por parte de las instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, lo que contrasta con el discurso del universalismo, así como con los discursos de garantía y protección integral de derechos. Como afirma Pilotti (2001): “De este modo, se legitiman formas concretas de intervención estatal en la vida de las familias de los sectores populares, mismas que asumen la forma de un paternalismo protector en el que a menudo se confunden los abordajes propios del asistencialismo con funciones más afines a la vigilancia y el control social” (p. 18).

En el primer documento de la Política no se alude a un marco general de derechos humanos, hecho que se corrige en el documento de la Política 2011-2021, sin embargo, en el discurso de los actores no se encontró una referencia a este marco

general, ni se percibe que el tema de los derechos de los niños, se corresponda con un marco de derechos humanos, lo que da una mirada limitada al abordaje de los problemas a que se enfrenta la Política.

Es reiterado en los tres momentos de la Política el tema del cambio cultural de los funcionarios, al cual se le han invertido importantes recursos, pero en el que pareciera no se avanza, ya que aparece repetidamente en los textos y en discurso de los actores. La evaluación de la Política (SDIS, 2011) plantea que se necesitan cambios profundos de los operadores en: 1) actitudes; 2) conceptualización, percepción, imaginarios; 3) lenguaje verbal y corporal y 4) percepción del servicio: no es un ‘favor’, es un ‘deber’ (p. 258). Como lo afirma Beloff (1999): “El terreno sobre el cual se pretende montar el nuevo sistema no está virgen; no sólo es necesario construir una nueva cultura sino que hay que desmontar otra, aquella con la que hemos sido entrenados y funcionamos desde hace casi cien años: la cultura tutelar” (p. 12).

Se encontró respecto a la apropiación del discurso de derechos en la política por parte de los actores de la misma, una especie de círculos concéntricos, donde en el círculo central están quienes han estado en el proceso de construcción y quienes participan en las mesas y comités que se han creado en torno a la misma, en los círculos siguientes están funcionarios de los mismos sectores e instituciones que no participan directamente en los debates de la Política y en los círculos más periféricos están los demás ejecutores de las acciones de la Política, quienes tienen de ella una referencia indirecta. El conocimiento de la Política y la apropiación de su discurso disminuyen progresivamente desde el círculo central hacia la periferia. La persistencia de las resistencias al cambio en la concepción y en el hacer de quienes están en los círculos más periféricos y que son quienes implementan la mayor parte de acciones de la Política es lo que explica que de forma permanente exista la preocupación por el cambio de la cultura institucional.

Se encontró una relativa desconfianza entre unas y otras instituciones, hay unas que se perciben a sí mismas como portadoras y adalides del discurso de los derechos y

que desconfían de las otras instituciones (sean ellas nacionales, distritales o locales) que no han adoptado formalmente el discurso de derechos o que tienen resistencias al mismo. Esto entra en tensión con una perspectiva de integralidad e intersectorialidad como la que se plantea desde el discurso, ya que existe una jerarquía implícita entre las instituciones que participan en la Política, con un liderazgo de las instituciones que se consideran depositarias principales del discurso de derechos.

La persistencia a través del tiempo de la tensión entre una mirada tradicional de tipo asistencialista y una perspectiva de garantía de derechos, tiene relación también con la situación de los derechos de quienes son actores de la Política, dándose la paradoja de que funcionarios a quienes no les son respetados sus derechos, deben velar por el respeto de los derechos de los demás.

El proceso identifica al talento humano que implementa la Política de Infancia y Adolescencia como un grupo vulnerado en su dignidad y sin respeto para su quehacer el cual debe ser atendido para la superación de muchas de las dificultades del componente, relacionadas de manera particular con la calidad de los servicios. (SDIS, 2011, p. 39)

Se presenta otra tensión cuando quienes deben garantizar un derecho son agentes privados con quienes el Estado ha contratado la prestación de servicios, como es el caso de los servicios de salud, que son prestados con la mediación de entidades privadas, por instituciones que en su mayoría son también privadas. Estos actores privados cumplen una función del Estado, pero que no son funcionarios del mismo y no tienen la obligación formal de trabajar en la garantía de derechos, ni sus funcionarios deben asumir una perspectiva de derechos, resultando entonces ruedas sueltas en el engranaje de la protección integral.

Por otra parte, el discurso alternativo de las administraciones distritales recientes, se confronta con las políticas nacionales para las cuales “la provisión de los bienes sociales, que es la forma en que se concretan tales derechos, es realizada por agentes

privados, bajo la modalidad de bienes y servicios mercantiles” (Giraldo, 2008, p. 11). Es por esto que el mismo autor afirma:

Los derechos sociales hoy día son derechos de mercado, derechos contractuales, y el ciudadano se ha convertido en un cliente que debe comprar los bienes y servicios que materializan tales derechos. En el caso que no pueda comprarlos por su condición económica, recibirá del Estado unos mínimos a través de políticas asistencialistas (p. 11).

Entra entonces en tensión el discurso de la política distrital que plantea que el Estado es garante de derechos, con políticas nacionales que responden a la lógica expuesta del mercado como satisfactor de los derechos y el Estado como un mediador en las transacciones entre las familias, las comunidades y el mercado. Hay de un lado un Estado nacional en el que, como lo ha caracterizado Casas (2006) existe “alto consenso sobre los derechos de los niños y niñas, pero baja intensidad a la hora de actuar” (p. 41) y de otro lado, un gobierno distrital que desde otra orilla política plantea la infancia y la adolescencia como una prioridad en sus acciones.

Se visualizan en el desarrollo de la Política, los dos riesgos que ha caracterizado Magistris (2013, p. 10), retomado autores como Jude (2001) y Reynaert, De-Bie y Stijin (2009): El riesgo de asimilar el enfoque de derechos a un discurso meramente tecnocrático, sin cuestionamientos ni problematización respecto de las relaciones de poder en la que se hallan inmersos niños y niñas, desde el cual lo importante es tener la mejor norma sobre cómo implementar los derechos del niño, y el riesgo de descontextualización, al postularse como un lenguaje universal, independientemente de las condiciones de vida, la historia o la cultura local. “Los derechos aparecen así como una mera asignación de cualidades y desvinculados de un marco de relación social, contribuyendo a cierta visión dicotómica, entre ganadores y perdedores, y de relaciones antagonistas y diádicas, entre padres e hijos por ejemplo” (Magistris, 2013, p. 10).

Foucault (2005) afirmaba “...en toda sociedad la producción del discurso está a

la vez controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio, y esquivar su pesada y temible materialidad” (p. 14), en el caso del discurso de los derechos de los niños y las niñas, la temible materialidad de los mismos, reta la coherencia de un discurso que pretende responder a un aparente consenso ético universal.

Desde el nivel distrital se concibe la Política de infancia y adolescencia como generadora per se de una transformación política y social, en la que las instituciones vienen a salvar a los niños y las niñas de unas familias que no han cumplido sus responsabilidades, así como a transformar esas familias y a generar una protección de los derechos de niños y niñas. En cambio, desde el nivel local se concibe la Política más como una herramienta para corregir carencias y compensar desigualdades sociales.

En la práctica, las políticas de infancia se concretan como lo ha expresado Gaitán (2006b) “en lo asistencial, paliativo y residual, obviándose la posibilidad de intervenir en el nivel de las estructuras que dan lugar a estas situaciones, y de aplicar políticas auténticamente preventivas que alcancen el bienestar y la calidad de vida de toda la infancia” (p. 76). Las respuestas ofrecidas se encaminan como encuentra Villalta (2010b) a “proveer recursos, convencer, persuadir o ya a amenazar, restringir y obligar” (p. 90).

La relación entre políticas públicas y niñez es una superficie en la que se disputan proyectos de hegemonía (Carli, 2002, citado por Llobet 2010a, p.18), así como:

“Proyectos de reproducción de la sociedad, modos de concebir las relaciones intergeneracionales, decisiones respecto a la distribución de capitales sociales (simbólico, económico, cultural), construcciones sobre lo que se considera como problemas sociales legítimos, modalidades discursivas que plasman las disputas sobre las interpretaciones de las necesidades y los derechos, formas de resolver los que aparecen como problemas concretos en la continuidad de la vida”

(Llobet, 2010b, p. 91).

En la política de infancia y adolescencia de Bogotá y específicamente en la política de la localidad de Suba, estas disputas se ven representadas en las tensiones: discurso-hacer de la política, ciudadanos-beneficiarios, garantía de derechos-provisión de servicios, que evidencian que el discurso de derechos coexiste con un discurso de control social y que las perspectivas que se han llamado de situación irregular y de protección integral no son casillas opuestas y excluyentes sino extremos de un continuum en el cual se ubican las diferentes posiciones frente al tema.

Se analizan a continuación cómo categorías constituyentes de la perspectiva de derechos se incorporan en la Política:

#### **5.2.1.1 Universalización**

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos...” dice el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, expedida el 10 diciembre de 1948, la cual establece un patrón para todos los documentos posteriores de Derechos Humanos. Esta contundente declaración moral con implicaciones jurídicas y políticas, contrasta con las grandes inequidades que se presentaban entonces y ahora, no solo al nacimiento, sino aun antes de este y en todo el trascurso de la vida.

En el caso de Bogotá, el indicador de bajo peso al nacer es el más alto de las ciudades capitales del país, con 12,8% y se presentan variaciones entre localidades del 7,3% (8,1% en Sumapaz y 15,4% en Santa Fe) (Bermúdez, 2014), las desigualdades han perdurado a través del tiempo, evidenciando que en la realidad los niños y niñas de la ciudad no solo no nacen iguales, sino que vienen al mundo en condiciones muy diferentes.

Lo anterior evidencia de que a pesar del optimismo de autores como Rawls (2001) quien expresa:

Al ser respetados por los regímenes liberales y jerárquicos deben ser considerados como derechos humanos universales en el siguiente sentido: son intrínsecos al derecho de gentes y tiene un efecto político y moral aunque no se cumplan en cada lugar. En otras palabras, su fuerza política y moral se extiende a todas las sociedades y obliga a todos los pueblos, incluidos los Estados criminales o proscritos. (p. 95)

Hoy, como ocurría en los tiempos de la primera declaración de los derechos humanos y como ocurría anteriormente con las declaraciones previas, se mantiene una tensión entre el 'carácter universal' y la concreción o cumplimiento (respeto y garantía) de los derechos humanos (Jurado, 2014, p. 92).

Se presenta también una tensión entre las declaraciones jurídico-políticas, la conciencia subjetiva y la vida real, en palabras de Habermas (2000)

El derecho concreto no puede anticiparse abstractamente en la conciencia subjetiva y, entonces, llevarse revolucionariamente a validez; pues Hegel se da cuenta de que una ley formal y general, precisamente en la medida en que abstrae la exuberancia de la vida, debe oprimir la individualidad y disociar el contexto vital tan pronto como alcanza fuerza positiva. (p. 137)

El derecho establece la universalidad, haciendo una abstracción de las realidades sociales, esa declaración de universalidad está ligada a la igualdad, la justicia y la no discriminación, otras abstracciones que también están lejos de ser realidad, aunque marcan un norte hacia donde deben transitar las sociedades modernas.

El valor que fundamenta la mirada universal de los Derechos Humanos es la dignidad humana, por ella los seres humanos son intrínsecamente valiosos y no debería haber diferencias en el respeto a sus derechos.



A pesar de que no han evidenciado su efectividad, estos principios (universalidad, igualdad, no discriminación) se mantienen, se reiteran y se desarrollan en los diferentes documentos que tienen que ver con derechos humanos, como ocurre con la Política de infancia y adolescencia, surge entonces la pregunta de qué es lo universal: la institución o el catálogo de derechos, la normativa internacional sobre los derechos se centra principalmente en la primera opción (Saavedra, 2015, p. 14).

Esta universalidad abstracta, más declarada que efectivamente alcanzada, al plasmarse en documentos de política, genera un reto y múltiples tensiones para su aplicación cotidiana con diferentes interpretaciones. La intención en este aparte es acercarse a la idea de universalidad y/o a la interpretación de la misma que tienen los actores de la Política de infancia y adolescencia de Bogotá.

En países con recursos limitados se ha esgrimido por parte de los sectores tradicionalmente dominantes, un argumento económico contra la universalidad “...cuando los recursos son escasos y las necesidades importantes, es alta la tentación de centrar principalmente las prestaciones sobre los más necesitados” (Rosanvallon, citado por Alonso y Bifarello, 1995, p. 6), argumento con el que se defiende entonces la focalización hacia las poblaciones más vulnerables.

La focalización se sustenta en el hecho de dar prioridad a los grupos más desfavorecidos y marginados. El debate pasa a ser cuáles son los mecanismos de focalización y selección más justos y transparentes, para lo que se diseñan cada vez más complejos métodos, los cuales siempre resultan cuestionados por las exclusiones que generan (Sepúlveda, 2013).

En Colombia, con la llegada del liberalismo al poder a mediados del siglo pasado, se promovió, como ocurrió en el resto de la región, una visión universal de los servicios sociales, pero dadas las limitaciones fiscales e institucionales, terminaron desarrollándose modelos con coberturas limitadas. Con la llegada del modelo neoliberal en los 80, se afirmó que había un déficit de eficiencia en las políticas sociales y que los

recursos públicos no estaban siendo dirigidos hacia quienes más los necesitaban, ocurrió lo que describen Filgueira et al. (2006):

La prescripción ante esto fue buscar la solución en mecanismos competitivos y en acudir a modalidades de focalización que dirigieran las acciones públicas hacia la población pobre... Las nuevas acciones se fueron desarrollando a través de coberturas temporales, compensatorias y no siempre de calidad, que dejaron de lado la importancia de asegurar servicios homogéneos y con estándares de calidad para todos, que permitieran construir sociedades equitativas, democráticas y sostenibles, y fortalecer el ejercicio ciudadano (p. 19).

Se impulsó una estrategia de focalización y privatización de estos servicios sociales que generó una mayor fragmentación y una estratificación en la calidad de los servicios ofrecidos, surgiendo una distinción entre ‘merecedores’ y ‘no merecedores’ de los mismos, quebrándose la solidaridad entre clases sociales y generándose un estigma para los destinatarios (Filgueira et al., 2006, p. 33).

La focalización ha tendido en los últimos años a transformarse en un fin de las políticas sociales, dejando de ser un instrumento temporal de las mismas. “La focalización ha pasado de ser un instrumento de política pública a ser en sí misma una política” (UNICEF, 1999, citado por Salazar y Botero, 2014, p. 138). A partir de esta focalización se han generado acciones compensatorias, no necesariamente garantistas de derechos, como lo expresa Gaitán (2006b):

La cobertura focalizada se concentra en segmentos concretos de población o de problemas, y viene justificada por la pertinencia de dirigir unos recursos escasos (siempre escasos) hacia los grupos más necesitados. Este enfoque, que podría considerarse incluso de discriminación positiva, esconde en el fondo una visión segmentada y residual de las necesidades (p. 79).

Con el énfasis que se ha hecho en los últimos años en combatir la pobreza como un problema de las familias o de los individuos, no como un problema social estructural, se ha entendido que el papel de las políticas sociales es disminuir el número de pobres, construyéndose una identidad entre política social y pobreza, que justifica la focalización de las mismas.

Existe en los Estados que acogen el modelo neoliberal una particular confianza en la distribución de recursos que genera el mercado, limitándose el papel del Estado a “garantizar que todos los individuos participen en el ‘mercado de derechos’ para lo cual ya no orienta sus recursos a la población en general, sino que los focaliza en aquellas minorías que se encuentran en las condiciones más desfavorables” (Vizcaíno, 2013, p. 23).

Afirma Magistris (2013), retomado a Llobet:

...la perspectiva privatista y focalizada de los nuevos regímenes de bienestar, produjeron singulares consecuencia en el campo de las políticas de infancia en vinculación con los derechos. En particular, la desvinculación del “niño” de su contexto, el tratamiento de la pobreza infantil desconectada de las situaciones procesos en que la misma es determinada, y más en general, la eliminación de la agenda institucional de las preocupaciones por la desigualdad, aun cuando se instalara un discurso de derechos (p. 14).

Es en este panorama de discurso universalista y acciones focalizadas es que se instaura en la región el discurso de derechos de niños, niñas y adolescentes, del cual se deriva la propuesta de política públicas integrales de infancia y adolescencia, por ello se intentó acercarse en las entrevistas realizadas a la cuestión de cómo se vive esa tensión en el desarrollo de la Política distrital y local.

Los dos documentos de Política producidos retoman el principio de universalidad: Igualmente construimos un sueño común en torno a los niños, niñas y

adolescentes, nos los imaginamos ejerciendo plenamente todos sus derechos desde la gestación en adelante, con las condiciones materiales y afectivas necesarias para lograrlo (Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes. Bogotá 2004-2008, p. 6). El compromiso es con todos los niños, las niñas y adolescentes, por alcanzar los mínimos universales, con perspectiva de progresividad (p. 30).

Estos derechos son universales, indivisibles, interdependientes y progresivos e inherentes al ser humano. (Política infancia y adolescencia. Bogotá 2011-2021, p. 26).

Todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá desarrollan sus potencialidades, capacidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos (p. 59).

Esto implica que desde la primera infancia y hasta la adolescencia, todos los niños y todas las niñas, de la ciudad (sin distingo alguno y reconociendo las diferencias de edad, género, etnia, religión, etc.) cuenten con las oportunidades que les permitan construir su autonomía y libertad, a partir del despliegue de sus capacidades para el ejercicio responsable de sus derechos, así como para constituirse en sujetos activos de su propio desarrollo y del desarrollo de su comunidad inmediata y de la sociedad (p. 59).

Sin embargo, en el tiempo de vigencia de la Política aparecen programas para atender problemas que afectan a población de todos los estratos, pero que van dirigidas específicamente para niños, niñas y adolescentes de los estratos más pobres, como los que se derivan del Acuerdo 408 de 2009 del Concejo, que ordena realizar programas de atención y asesoría psicosocial, profiláctica, nutricional, médica y jurídica a las menores de edad en estado de embarazo desde el primer trimestre de gestación hasta el primer año después del parto, con la limitación de que “recibirán la atención y asesoría, las menores de edad de los niveles 0, 1 y 2 del SISBEN”.

Ahora, como expresó una de las entrevistadas, existía previamente al surgimiento de la Política una trayectoria de focalización en políticas sociales, particularmente en las políticas dirigidas a la infancia:

Hay una parte que me parece importante tener presente y es que los proyectos de la Secretaría de Integración son proyectos que van encaminados y que están focalizados para las personas de escasos recursos, que no han tenido suficientes oportunidades, o sea, lo que quiero decir es que ya hay unos criterios de priorización frente a quienes menos posibilidades tienen, ahí ya hay focalización. Cuando inicia todo el tema de la política ya hay proyectos en curso, entonces lo que se hace es que esos proyectos siguen y lo que se pretende es una ampliación de los mismos y una articulación,...siento que hay un incremento de los procesos que ya vienen y lo que pasa más bien es que se presentan como una mirada en perspectiva de derechos con mayor claridad, la universalización no se alcanza a dar por todo lo que implica en términos de escasos recursos, por esto no se alcanza a llegar a todos los niños y muy seguramente por acceso también. (Entrevista 11)

Se pueden ver en este texto expresiones de lo planteado anteriormente: Hay un proceso histórico de focalización de acciones que viene desde los inicios de instituciones como el DABS y hay un nuevo discurso de universalización, pero que no se implementa con la justificación de las limitantes económicas.

En el marco de las políticas nacionales, es más clara la focalización, aunque también se plantea un discurso de universalidad:

La política es general, no tiene distingo de clases sociales no tiene sesgos ni nada de esas cosas, o sea, el Instituto atiende a toda la población, a toda la comunidad a que haya que prestarle el servicio a nivel de restablecimiento de derechos, pero lo que tiene que ver con, uhm, a nivel preventivo como hogares infantiles, jardines y todo aquí viene la paradoja, o sea, la constitución dice que

las entidades tienen que focalizar una población y dirigírsela a la población más vulnerable y de estrato socioeconómico 1 y 2. (Entrevista 2)

La Política tenía un fundamento en la universalidad de los Derechos. Por lo menos en el discurso... Obviamente a la hora de formular planes de acción y de formular metas pues digamos tenían criterios de focalización. Eso sí, pasa en todas partes. (Entrevista 19)

Si mira las entidades de control son las primeras que lo hacen a uno limitarse o sea uno no quiere tener un disciplinario digámoslo así, o que sea sancionado disciplinariamente por haber incluido personas que no son, que no están focalizadas entonces por más que uno lo quiere hacer y por más que uno a veces lo justifique, si?, no se puede hacer. (Entrevista 2)

En su construcción y planteamiento inicial la Política incorporaba la idea de ser universal: “si tú miras la política al inicio tiene unas líneas que abarcan a todos los niños en Bogotá, no solamente a los que estaban más en condición de vulnerabilidad” (Entrevista 17) ;“realmente no tiene un destino cerrado a los niñas y niñas con vulneración de derechos, la política está dirigida a todos los niños y las niñas aunque con un enfoque diferencial, que es como lo ideal ¿no? de acuerdo a sus características y a las situaciones ya de vida de esa persona” (Entrevista 7).

Uno de los actores que tuvo un papel de liderazgo en la formulación de la Política expresaba:

Dos millones quinientos mil niños, eso lo teníamos clarísimo, los programas del Estado tenían unas coberturas específicas pero la formulación de la política estaba convocando a todos los niños y de hecho había estrategias de acciones que llegaban a todos los niños y las niñas, como caminos seguros a la escuela. (Entrevista 3)

Aunque desde el momento inicial se tenía claro que ese horizonte teórico de universalidad, se iba a restringir:

La política de hecho siempre se pensó como para la población de niños y niñas de la ciudad, bajo el reconocimiento obviamente de que en término de recursos pues tendría que hacer un tipo de priorización y que los recursos que iban por vía gobierno pues seguramente irían orientados a las poblaciones priorizadas, pero el horizonte era un horizonte universal, de universalización, en términos de enfoque así se pensó. (Entrevista 16)

La idea de universalidad era ‘clarísima’, pero, los programas del Estado cubrían solo una parte de la población. Existían algunos programas que se planteaban para todos los niños, niñas y adolescentes, como el mencionado de caminos seguros a la escuela, aunque hay que decir que en este, como en otros programas que pretendían ser muy amplios, la cobertura efectiva terminó siendo limitada fundamentalmente a instituciones educativas públicas.

En varias entrevistas se plantea esta idea de algunas estrategias o programas que son planteados para todos, el caso que se cita como ejemplo es la vacunación, acción que es efectivamente para todos los niños y niñas, siendo la mayor parte de su costo financiada por el Estado a través del Ministerio de Salud, con una cofinanciación de las empresas intermediarias (EPS), las cuales manejan también dineros públicos.

Hay ciertas situaciones que si permite ver que se universalizan para todos los niños (por ejemplo las jornadas de vacunación que son para todos los niños). Pero hay otras que no...que siguen siendo muy focalizadas. Especialmente para aquellos niños que están o en riesgo de vulneración o que ya sus derechos han sido vulnerados. Y pues ahí el argumento casi siempre es que no hay presupuesto, que no hay dinero suficiente, recursos suficientes... entonces hay que darlos a los que más lo necesitan. (Entrevista 5)

Como se expresa en la segunda parte del comentario anterior, en lo fundamental las acciones están dirigidas a la infancia en riesgo, a la infancia carenciada, son acciones compensatorias y el argumento nuevamente son los recursos insuficientes.

Esta lectura de una Política que se plantea universal, pero que en su ejecución llega solo a los segmentos más pobres es una constante en las entrevistas de actores de diferentes instituciones distritales y locales.

El tema de la universalización en el discurso se escucha, en la retórica académica se escucha pero en la práctica que se haga realidad de muy complejo. (Entrevista 11)

En la práctica todavía sigue siendo muy discriminatoria...muy para la población más necesitada... (Entrevista 20)

Pues yo no sé si será bueno decirlo pero mi percepción es, esta política está dirigida a todos los niños, niñas y adolescentes que habitan la ciudad de Bogotá pero tiene unas características reales a las clases menos favorecidas, a los estratos 0, 1, 2 y 3. (Entrevista 13)

En como reza el plan y como reza la política, a todos los grupos poblacionales, en cómo opera la política, a los grupos de niños y niñas menos privilegiados que están en situación, como le corresponde digamos aquí desde las secretarías y desde la administración, a los grupos de niños y niñas en menores condiciones de estratos uno y dos. (Entrevista 7)

Un proceso en la ciudad desde 2004 hasta ahorita, en donde he avanzado en el concepto de derecho como orientador y tal vez he aumentado mi comprensión de lo que significa el derecho y hago mucho énfasis en el tema del universalismo y de la equidad, por ejemplo, pero luego eso queda muy ahorcado, reducido, porque la lógica de la distribución presupuestal, la lógica de las priorizaciones focalizadoras, ellas siguen intactas. (Entrevista 6)

Lo que buscaba era que fuera universal, pero realmente eso queda más es escrito que ejecutado, no más es ir a un barrio y mirar cómo están viviendo nuestros niños, es ir y mirar cómo ha aumentado el delito contra los niños, como ha aumentado el consumo de sustancias a partir de los 8 años, o sea si se intentó que fuera universal pero realmente bajo las condiciones que estamos la política pública no se puede ejecutar, no hay como hacerlo, no hay el interés político. (Entrevista 30)



Sí es el gran dilema entre universalización y focalización, yo creo que la pretensión es universal, es universalizada, pero yo creo que se ha pensado siempre y se sigue insistiendo mucho en esto, ahora se habla más de priorizar qué de focalizar, pero sin embargo en la práctica sigue focalizándose, siempre pensando en los más vulnerables. (Entrevista 4)

Algunos actores intentan justificar esta dualidad discurso-práctica de la Política, con un discurso que evidencia contradicciones:

Se supone que es a todos los niños porque todo tienen derechos, ya sean estrato 0 a 6, todos tienen derechos, pero los que más se benefician son los niños y niñas que tienen vulnerados sus derechos, o sea que tienen más o menos la garantía de la salud, de la educación, de todo, de identidad, de protección, etc., esas son las 4 áreas de derecho, pero no está dirigida que diga al estrato 1, 2 y 3, o algo así no, sino en general a todos. (Entrevista 32)

La política tiene concepción de objetivos de principios de carácter universal y en ese orden de ideas pues elige a cualquier niño o niña perteneciente a la ciudad, independientemente de su condición de su raza, sexo, condición social, pero la Constitución política de Colombia ha establecido unos criterios de priorización ... entonces teniendo en cuenta los criterios de priorización el Estado genera, o en sí mismo Bogotá viene generando unos programas y unas estrategias que son aplicables a cualquier niño en cualquier estrato social, pero sí existe un niño con un mayor grado de vulnerabilidad que otro lógicamente que los servicios sociales de Secretaría de Integración y en general para el distrito tiene unos criterios de priorización... (Entrevista 10)

En la cotidianeidad se vive la tensión de moverse en un discurso de garantía universal y enfrentarse a una realidad en la que hay limitaciones de acceso y múltiples vulneraciones de derechos:

Del alcalde mayor para abajo, desde la presidencia de la república para abajo,

porque hay que ver que la cobertura, tanto en salud como en educación, no se está dando, ¿cuántos niños están sin nivel educativo?, acá en la localidad yo he visto niños que los encuentro en la calle y le digo, ¿en qué colegio estudias?, no tengo colegio. Entonces la política pública se supone que es universal pero si tú vas y lo palpas con la gente no es así, no se está ejecutando. (Entrevista 30)

La universalización se mira distinto según al grupo de derechos al que se refiera “Nunca vieron bien cómo meter el tema de protección. Es decir, por aspirar a la universalidad, hicieron una universalidad menos protección” (Entrevista 19).

Creo que Bogotá en eso sí lleva la delantera y el derrotero en la universalidad y lo digo también desde este sector (educación), porque si ves que se trata de llegar a todos y a todas las niñas, ofreciendo el mismo servicio, tan así que estamos haciendo nosotros desde la dirección relaciones con el sector privado. (Entrevista 12)

A mí me parece que salud siempre será lo de mostrar, en el sentido de que insiste en todo este tema de vacunación, en todo el tema de crecimiento y desarrollo, bueno que mejora realmente, indiscutiblemente, hay una cosa que me parece a mí importante y que se han hecho esfuerzos en ello, lo del agua potable, lo del agua para la gente... (Entrevista 4)

Una situación particular es la de los derechos de ciudadanía, los cuales son planteados como universales por las voces de los actores “La participación por más de que quisiéramos cumplir con servicios y quisiéramos llegar a la población más vulnerable no es un derecho solamente de la comunidad vulnerable y pobre, sino que es un derecho de todos y todas” (Entrevista 14). Si bien en esto no hay contradicciones ni en los documentos, ni en el discurso de los entrevistados, sí se da el hecho de que como el resto de la Política resulta dirigida a los más pobres, es en estos estratos sociales donde generalmente se desarrollan los proyectos y programas orientados a promover la participación.

Los actores también hacen referencia al hablar de universalidad y focalización al hecho de que no se aborden por igual todos los grupos poblacionales, sino que hay un énfasis en la primera infancia, o al hecho de que se priorizan algunos derechos o problemas: “... Los grupos de niños y niñas en peores condiciones de estratos uno y dos, digamos se privilegian sobre este espacio y se privilegian también primera infancia, en observancia” (Entrevista 7). “Es que la política es muy ambiciosa y la política quiere dar respuesta a todo, la política quiere satisfacer todas las necesidades, la política en su contexto general es muy grande, pero cuando uno viene y aterriza en la localidad; finalmente da respuesta a aquellas necesidades más puntuales, porque no todo lo que dice la política se alcanza a cumplir” (Entrevista 26). “Por niveles de vulnerabilidad básicamente, menores de tal a tal año, estratos de tal a tal forma, desplazados, desmovilizados, condición de discapacidad, etnias, minorías y ellos eran las prioridades, el resto, que era un resto bastante grande” (Entrevista 22).

En el transcurso de la Política han existido además criterios de focalización o priorización por territorios, ya se de todas las políticas sociales o solo de las de infancia y adolescencia, como son las de priorizar a nivel distrital algunas localidades, priorizar a nivel local o distrital algunas Unidades de Planeación Zonal (UPZ), o priorizar a nivel local algunos barrios. “Priorizamos 35 UPZ y nos concentramos en esas UPZ porque ahí estaban los niños en mayor riesgo, en mayores condiciones de vulnerabilidad, sin que esto quisiera decir que no estábamos actuando con el resto, pero ahí habían unas acciones positivas” (Entrevista 3). En la localidad de Suba se priorizaron los 5 barrios “con más necesidades y con más problemática” (Entrevista 31).

Es de anotar que el proceso de focalización es complejo y genera gastos importantes:

El alcalde por ejemplo dijo ‘en Bogotá hay 120.000 en pobreza extrema’, esas son las cifras que nos da planeación, entonces viene aquí el secretario y me pregunta, ¿ustedes están trabajando con los que están en la pobreza extrema?, y ¿quiénes son? o sea ¿dónde están? o ¿cómo se llaman?, o luego ¿esto tiene

nombre o no tiene nombre? denme el nombre naturalmente, porque digo sentémonos con esas 120.000 personas y las sacamos de la pobreza extrema, pero es que ni sabemos dónde están, entonces ese es un problema muy complejo. (Entrevista 24)

Los promotores sociales, ellos hacen caracterizaciones a las familias, entonces hacen la caracterización al adulto mayor, de la familia gestante, del niño, del joven, del adolescente... (Entrevista 22)

Un contexto que no se verbaliza claramente en las entrevistas, pero que está en el trasfondo del tema es el de la relación Estado-mercado. Hay un mercado donde los que tienen recursos acceden a servicios que contribuyen a garantizar derechos, el Estado actúa ya sea para facilitar el acceso al mercado con subsidios como en el caso de salud o para suministrar los servicios que las familias no han podido adquirir en el mercado, focalizando su acción en estos sectores.

Obviamente, digamos que la política se enfoca más en los más vulnerables, en los que tienen poco acceso a los diferentes servicios. No podemos comparar a un niño estrato cuatro, un estrato cinco, que tiene todo el acceso, porque tiene los medios económicos, porque tiene pensión, salud, recreación, sus padres, digamos que pueden satisfacer todas sus necesidades, porque tienen todos esos servicios, pero no es lo mismo que un niño que sus padres solamente trabajan como vendedores ambulantes, el niño no va a tener las mismas condiciones para que los servicios se realicen; entonces ¿Qué significa eso? Que a través de la política, se busca dar respuesta a los menos que tengan oportunidad. (Entrevista 26)

Lo que se ha creado con la mediación por el mercado es una fragmentación y estratificación de acciones y servicios, con actores privados que no quieren trabajar con el Estado, ni vincularse a la Política:

¿Qué es lo que pasa? Que muchas instituciones, por ejemplo instituciones

privadas no les interesa a veces el tema porque son niños, digamos de diferente categoría, tienen mayores ingresos digamos frente a pensión y el nivel educativo no nos permite ingresar, mientras que un colegio de nivel público con instituciones públicas es más fácil la articulación. (Entrevista 26)

Se encontró también una tensión que se profundizará en la categoría inclusión y no discriminación y es la de cómo trabajar con una perspectiva universal, pero que tenga en cuenta las diferencias:

No podemos seguir haciendo esta educación así, con una pretensión de universalización que termina borrando a las personas creyendo que acciones masivas es universalizar y no es eso finalmente, ¿cómo universalizar de verdad considerando las diferencias individuales, étnicas y como realmente ir mejorando las condiciones de vida de las personas? (Entrevista 4)

Se percibió en el discurso de los actores una visión de universalismo entendida más como acceso a servicios que como garantía universal de derechos, por otra parte no se encontró un planteamiento de universalidad en la calidad y demás características de los servicios, el solo acceder al servicio todos los niños, niñas y adolescentes ya los definiría como universales.

Respecto a la focalización, se encontraron dos miradas que no son excluyentes entre sí: una que tiende a ver la focalización como un fin y como un sentido de la política social y otra que entiende la focalización como una herramienta que permite identificar los grupos e individuos en situación más crítica, con el fin de emprender hacia ellos acciones compensatorias con lo que racionalizan los recursos (es de anotar que para algunos actores esto no implica abandonar las obligaciones con el resto de la población).

Estas miradas de la focalización que particularizan los problemas e individualizan las necesidades, tienen el riesgo de estigmatizar a los receptores de los

servicios del Estado (equivalencia moderna de la caridad en el imaginario común) y concebirlos como entes pasivos y dependientes, no como ciudadanos libres y autónomos, estableciendo con ellos una relación paternalista, concepción que si bien no fue predominante, si se percibió en algunos de los entrevistados.

Se hacen distintas focalizaciones: por personas o familias o por problemas. Estas focalizaciones varían entre instituciones y sectores, e incluso entre programas dentro de un mismo sector o institución, generándose acciones que no se articulan adecuadamente y que en ocasiones compiten entre sí por la misma población, mientras se dejan otras poblaciones sin atender.

#### **5.2.1.2 Igualdad-no discriminación**

De hecho, como idea abstracta, la igualdad no tiene mucha fuerza, y el trabajo real comienza con la especificación de qué es lo que hay que igualar. El paso fundamental consiste, pues, en especificar el ámbito en el que hay que buscar la igualdad y las reglas a seguir para definir lo equitativo en los aspectos tanto agregativo como distributivo. Las respuestas a preguntas como "¿igualdad de qué?" y "¿equidad de qué forma?" dependen del contenido de las respectivas teorías. (Sen, 2002c, p. 303)

Los derechos humanos han avanzado de la idea inicial de igualdad ante la ley hacia la incorporación de conceptos como el de la no discriminación, de forma que igualdad y no discriminación hoy se consideran un solo principio, en el sentido de que los otros merecen el mismo trato que yo considero merecer.

Ligado a lo anterior está el reconocimiento de la multiculturalidad y de la comunicación intercultural, que parte de condiciones de igualdad de los pueblos, los grupos y las comunidades culturales, reconociéndose la titularidad de los derechos tanto a los individuos, como a los grupos y los pueblos (Galvis, 2006).

Ferrajoli (2004) plantea que existen varios tipos de desigualdades, unas son las diferencias naturales o culturales las cuales “... no son otra cosa que los rasgos específicos que diferencian y al mismo tiempo individualizan a las personas, y que en cuanto tales, son tutelados por los derechos fundamentales”, estas son las que se han llamado desigualdades positivas, y otras son las desigualdades económicas y sociales, las cuales son “las disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como de sus posiciones de poder y sujeción”. Agrega Ferrajoli “Las primeras, concurren, en su conjunto, a formar las diversas y concretas identidades de cada persona; las segundas, a formar las diversas esferas jurídicas” (p. 82).

Las desigualdades sociales y económicas, desde la perspectiva de los derechos sociales, económicos y culturales, deben ser confrontadas con la igualdad de oportunidades, entendiendo que todas las personas deben tener unas condiciones que les permitan el acceso real y oportuno a las mismas oportunidades, lo que se ha llamado igualdad en el punto de partida.

El hecho de que todas las personas tengan los mismos derechos, no significa que los ejerzan del mismo modo. Por esto, la garantía de los derechos exige adoptar lo que se ha llamado una perspectiva diferencial, es decir, reconocer la diversidad de formas de vida que caracterizan a los seres humanos en el uso de su libertad, en cuanto a edad, sexo, origen étnico, cultura, religión, nacionalidad, capacidades personales, situación familiar, orientación sexual, contexto geográfico y entorno social al que pertenecen. Implica igualmente propender porque esa diferencia no sea objeto de discriminación ni obstáculo para el ejercicio de los derechos, sino más bien una circunstancia natural, positiva y dinámica de la convivencia en sociedad. Este reconocimiento requiere que las acciones del Estado sean adaptables a las particularidades de las personas y ajustadas a las necesidades de cada contexto social (Vizcaíno, 2013, p. 9).

Dado que la desigualdad adquiere múltiples formas en la realidad social, la simple promulgación de normas de igualdad tiene un impacto limitado, desconocer esto

“conlleva el riesgo de una formalización excesiva de los derechos, aislándolos de las estructuras sociales en que existen y cobran sentido, dificultando el pasaje desde lo universal hacia lo social, histórico y contingente” (Pilotti, 2001, p. 11).

Consideración especial al abordar la igualdad y no discriminación en las políticas públicas, merecen las acciones positivas o acciones afirmativas, hoy agrupadas bajo la ambigua denominación de ‘discriminación positiva’, las cuales buscan compensar desigualdades de hecho a través de acciones diferenciadas o acciones preferentes. Son medidas compensatorias que pretenden mejorar las diferencias con respecto al grupo dominante de sectores que han sido relegados y/o discriminados como las minorías étnicas, las minorías sexuales o las personas con limitaciones físicas o mentales.

Si bien, sobre igualdad y no discriminación, hay un aparente consenso discursivo en las políticas de la ciudad, la sola distinción entre quienes pueden o no pagar un servicio social, o quienes pueden o no ser beneficiarios de un programa o un subsidio, genera desigualdades y discriminaciones en el acceso a los servicios, que se suman a las existentes en la sociedad. Así que las preguntas de Sen sobre igualdad de qué y en qué forma son centrales para el análisis de estas categorías.

Respecto a los documentos de la Política, si bien en el primero (2004-2008) se hace alusión solo a la igualdad de género; en el segundo (2011-2021) hay alusiones la igualdad, la equidad y la no discriminación, el componente 4 del eje 1 es Igualdad de oportunidades para vivir la identidad de género, y entre las situaciones de inobservancia que la Política busca combatir están la “discriminación por su condición de discapacidad y la discriminación por razones étnicas/raciales y culturales”.

El documento 2011-2021 dice:

La diversidad de lo humano evidencia entonces, que existen diferentes maneras igualmente válidas de constituirse cada cual como sujeto en lo social y por ende, de ejercer y disfrutar de los derechos... (p. 28).



La política parte de que todos los niños y todas las niñas y adolescentes en Bogotá, deberían tener iguales oportunidades de hacer y ser en función del desarrollo de sus capacidades (p. 29).

Las acciones de garantía y el ejercicio de los derechos deben por ello plantearse como uno de sus propósitos la generación de condiciones que reconozcan las particularidades y expresiones diversas de los niños y niñas (p. 30).

Este enfoque los reconoce como activos y activas en su propio proceso con capacidad de participar en los asuntos que les afectan desde su diversidad y diferencia (p. 33).

Promueve la transformación cultural en el mundo adulto, fundamentada en el reconocimiento de los niños, las niñas y adolescentes como iguales desde sus particularidades... (p. 58).

El Distrito Capital realiza acciones intencionadas y diferenciales en condiciones de equidad que aseguran el ejercicio y disfrute de los derechos de todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá (p. 60).

La equidad, supone la realización de acciones para la garantía de derechos dirigidas a superar las desigualdades y la discriminación, por la vía de generar las condiciones para su ejercicio que reconozcan las características, capacidades y potencialidades de cada persona y sus condiciones y situaciones, de manera que, cada cual encuentre las oportunidades para ser, hacer y participar de la vida social (p. 62).

Se hace necesario que el Distrito en sus diferentes acciones en el marco de esta política promueva y fomenta intervenciones para la potenciación del desarrollo de las niñas, los niños y los adolescentes en condiciones de igualdad y equidad de género, lo que conllevará a transformar paulatinamente los referentes culturales e imaginarios de la ciudad que reproducen estereotipos y usos del lenguaje sexista, a fin de promover la equidad de género y el reconocimiento y respeto de las diferencias (p. 67).

En los programas orientados a corregir situaciones de discriminación, como los

dirigidos a niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad o a niños y niñas indígenas, es que se hace alusión a la igualdad, en los demás programas no hay una alusión directa al tema. En los acuerdos y decretos expedidos sobre temas de infancia y adolescencia en los 11 años analizados, existe la misma tendencia: si bien hay más alusiones a la igualdad y a la no discriminación, estas se refieren principalmente a situaciones relacionadas con discriminación.

Un elemento que se fue incluyendo progresivamente en la Política, que no aparece claramente en sus inicios es el de lo diferencial, con varias acepciones: diferencial de los niños niñas y adolescentes respecto al resto de la población, diferencial respecto a los momentos del ciclo de vida desde la gestación hasta la adolescencia, diferencial respecto a quienes han sido víctimas de vulneraciones de derechos, diferencial de género y de orientación sexual, diferencial respecto a condiciones de discapacidad, diferencial respecto a niños, niñas y adolescentes pertenecientes a distintas culturas y etnias.

La diversidad en la política pública se basa en la garantía de derechos para todos los niños y todas las niñas, atendiendo las particularidades mediante el enfoque diferencial que exige garantizar condiciones de igualdad real mediante la incorporación de criterios de análisis que permitan tener en cuenta necesidades y circunstancias específicas por razones de género, edad, grupo étnico, nivel de educación, discapacidad, y cualquier otra variable relevante según el contexto (Política 2011-2021, p. 28).

La Política Pública de Infancia y Adolescencia se plantea como propósito que se implementen procesos para el reconocimiento, respeto, celebración y coexistencia con las diferencias, que atiendan las particularidades de cada situación o condición con el fin de fortalecer cuando sea el caso, y de resolver los fenómenos de inequidades e injusticias que se estén presentando (Política 2011-2021, p. 29).

En el 2010 la SDIS produjo un documento de circulación interna titulado La

inclusión social de los niños, las niñas y los adolescentes del Distrito capital. Lineamientos desde Subdirección para la Infancia en el cual se abordan las "Las diversidades derivadas de la condición étnica y cultural, de la afectación por el desplazamiento y las violencias, de la condición de discapacidad, del género, de la orientación sexual además de la que ha reconocido desde sus orígenes, la derivada de la condición de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica" (SDIS, 2010, p.34).

El documento plantea que la inclusión social se refiere a la capacidad del Estado y de la sociedad para generar, reconociendo la diversidad y la diferencia, condiciones de desarrollo social que permitan que todos los sujetos participen activamente de la vida social, lo que implica mayor y mejor accesibilidad a los servicios sociales, la creación y fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación y la promoción de su reconocimiento desde sus características y potencialidades particulares, como sujetos titulares de derechos (SDIS, 2010, pp. 36-37).

El tema de la igualdad surgió tangencialmente en las entrevistas realizadas, solo en dos de ellas se hizo una alusión directa, en una de ellas se refería a la igualdad de condiciones de los niños y niñas frente a las demás personas y en otra se refería a garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad.

Situación similar ocurrió con el tema de discriminación, solo tres entrevistados se refirieron a ella, con los siguientes sentidos: que la Política sea para todos los niños sin discriminación, la necesidad de indicadores que permitan identificar situaciones de discriminación y segregación y la existencia de una mesa distrital contra la discriminación.

Si se hicieron referencias en las entrevistas a temas de inclusión y exclusión, de inequidades, de enfoque diferencial y de acciones afirmativas, reconociendo avances, pero también dificultades:

Yo creo que la política está hecha desde el reconocimiento de las inequidades,

porque el factor de la inequidad está ahí como una entrada para reconocer por ejemplo condiciones de exclusión bien sea por razones de orden económico, cultural, étnico, de género. (Entrevista 6)

Uno puede ver que el horizonte tiene eso, que apunta a que esa política sea para todos los niños y las niñas, incluida cualquier condición o cualquier situación, pero siempre caemos en que nos desgastamos siempre atendiendo daño, y nunca nos pensamos a los niños y las niñas como los deberíamos pensar y es qué necesitan los niños y las niñas para poder ser felices o para desarrollar todo su potencial, independientemente que sea un niño ROM, o un niño que vive en Usaqué y que es estrato 6, creo que ahí todavía nos falta... (Entrevista 18)

Pues la política consagra dentro de sus conceptos el tema de la inclusión social y habla de que incluir socialmente a un niño es como generarle oportunidades para que El Niño y la niña pueda ejercer sus derechos conforme a sus capacidades y potencialidades, pero sobre eso realmente estamos avanzando, no se ha logrado completamente que la política sea inclusiva en esos términos porque en la medida en que Bogotá no genere esas oportunidades y condiciones, no se va a lograr a plenitud la inclusión social de un niño, una niña, eso se logra generándole oportunidades y condiciones a los niños y las niñas. (Entrevista 10)

¿Qué es la inclusión? Meter al niño al jardín, meter el niño al servicio de salud, meter el niño a la Escuela ¿sí?... pero ¿eso nos está garantizando que el niño tiene además de eso garantizados sus otros derechos?... ¿Qué no es discriminado porque es un niño de una etnia distinta, porque es un niño campesino, porque es un niño discapacitado?... O sea, yo siento que nos falta todavía comprender mucho ese discurso para hacerlo real en la práctica. Hay buenas intenciones, hay buen discurso porque si tú lees... pero llevarlo a la práctica ha costado. (Entrevista 5)

Todavía está muy lejos de realmente hacer algo que realmente supere la exclusión, que tiene una sociedad excluyente, fragmentada, difícil, me parece que no hemos avanzado mucho en crear una educación de verdad que nos haga

a todos sentirnos iguales y aceptar a los otros como iguales, no, dolorosamente no... (Entrevista 4)

Ahí yo creo que todavía nos hace falta, hay todavía de alguna manera desconocimiento de las particularidades que se requieren para atender determinadas poblaciones de niños, niñas y adolescentes... creo que nos falta profundizar en lo que es la implementación de la política en niños, niñas y adolescentes afros, en niños, niñas y adolescentes indígenas, que habitan la ciudad, en niños niñas y adolescentes con alguna discapacidad, en niños, niñas y adolescentes que han sufrido algún tipo de violencia, así sea del conflicto armado o sea una violencia del orden intrafamiliar o explotación sexual o cosas de este tipo... la población requiere efectivamente una intervención diferencial, que no solo lo vea como niño, como niña, sino desde su perspectiva cultural... (Entrevista 13)

Se encontró que han habido cambios en el lenguaje institucional: “El lenguaje es institucional, para todos era el mismo, inclusión, cero segregación, enfoque diferencial, eso es parte de nuestra dinámica y dialéctica del día a día, en los funcionarios” (Entrevista 22).

Se ha hecho incluyente, la gente ha comenzado a aprender sobre comunidad LGBTI, están aceptando que hay un cambio social y que hay una transformación a través de uno mismo, para poder aceptar a otro, el proceso racial ya no es, ya no se nota, no importa que sea un niño del cabildo indígena o un afro o un raizal, la gente en eso si ha habido cambio, la inclusión si se ha hecho más, más fuerte, más aceptada, un poco problemática la parte de los niños con necesidades especiales transitorias o permanentes, la transitoria es más llevadera, que es más aceptable dentro de la inclusión, mientras que la permanente es más difícil y no hay una cobertura adecuada para estos niños, niñas y jóvenes... (Entrevista 22)

La inclusión de algunos grupos se ha vuelto norma “Como todo ese enfoque diferencialista, contenido dentro del mismo decreto, el consejo debe estar conformado como tal por niños con discapacidad” (Entrevista 23).

Se mencionan en cuanto a enfoque diferencial avances específicamente en tres condiciones: discapacidad, niñez indígena y víctimas del conflicto, principalmente en primera infancia, con restricciones en los otros grupos etarios:

...lo que fue primera infancia para poner sólo un ejemplo, fue cuando se generaron los jardines infantiles interculturales, entonces el tema étnico era un tema que se tenía muy a conciencia, ahí lo diferencial tenía como expresión en la parte étnica, en condición de discapacidad y en situación de afectación por conflicto armado, esas eran las entradas en lo diferencial que estaba un poco tipificadas en lo que se manejó en esa administración y en lo que quedaba expresado en las políticas, pero el tema diferencial ya tenía un lugar ganado allí. (Entrevista 16)

Se hacen unos esfuerzos, he visto equipos de inclusión digamos tratando de poner esto como un enfoque, como un eje transversal a las acciones que se hacen, pero volvemos a lo mismo, primera infancia es el énfasis, tal vez con la población posterior ya entra pero solamente un tema, qué es la población LGTBI, digamos que no hablamos de inclusión en términos de incapacidad o de población indígena, negritud, esas cosas en los ciclos posteriores en adolescencia, en segunda infancia y adolescencia, el tema fuerte son derechos sexuales y reproductivos... (Entrevista 1)

Uno de los entrevistados menciona el hecho de que en la aplicación de la Política se corre el riesgo al fragmentar por problemas, de terminar segregando, discriminando:

...eso es algo que la política no quería hacer y era que no segregáramos el niño con discapacidad, el niño desplazado, el niño que ha sido víctima de abuso sexual, en esas cosas no hemos avanzado, seguimos estigmatizando a los niños,

sin querer pero terminando volviendo a revictimizar a nuestros niños, terminamos estigmatizándolos por sus condiciones o situaciones y no terminamos pensándonos a los niños como niños, independientes de esas situaciones y qué necesitan esos niños, ahí todavía no hemos llegado a donde tendríamos que llegar como ciudad. (Entrevista 18)

Se mencionó igualmente el riesgo de fragmentación que se abre al entender lo diferencial como grupos específicos, sujetos incluso de políticas particulares para cada grupo:

Lo que yo creo que viene sucediendo es que hemos venido fragmentando más, entonces esa incorporación de una categoría que partiera de reconocer que hay que ver las diferencias y las diversidades múltiples, entonces construir políticas que hagan un esfuerzo específico porque son grupos marginados históricamente, término fragmentando mucho más a las poblaciones, construyendo políticas más fragmentadas... (Entrevista 6)

En lo local se evidencian avances relacionados con la inclusión:

Nosotros tenemos casos de pensamiento por ejemplo para el sistema de indígenas, tenemos comedores especiales para indígenas, tenemos centros de atención para discapacitados, pero también tenemos jardines infantiles con integración social y recibimos niños con discapacidad y tenemos profesionales para atenderlos, tenemos una terapeuta especial para estos niños, ella es una profesional en trabajo de síndrome de Down, con discapacidad motora en eso si hemos trabajado arduamente... (Entrevista 22)

Sin embargo, también se reconoció que en la práctica cotidiana se mantienen exclusiones: “aquí no se incluye un niño o una niña que tenga SISBEN nivel 2 con discapacidad, o sea, es muy difícil, tiene que estar en condiciones de alta vulnerabilidad para que, y eso no lo digo yo solamente para el Instituto sino para todo lo que tiene que ver con educación, con salud” (Entrevista 2).

La evaluación realizada a la Política en 2011 planteaba que “el enfoque diferencial es más una enunciación que una realización, hay más avance en lo teórico que en la práctica” (SDIS, 2011, p. 80). Tres años después se encontró que hay nuevos avances, pero que aún hay mucho camino por recorrer para lograr que sean incluidos en la Política los niños, niñas y adolescentes cuyas particularidades no han sido históricamente consideradas.

En el mismo documento de evaluación también se mencionan las inequidades en el acceso a los servicios y en la calidad de los mismos “No se garantiza la equidad en la asignación presupuestal, ni en el acceso a la atención y servicios” (p. 38). “Las debilidades más notorias están referidas al tratamiento del tema ambiental y lo que respecta a la equidad en el acceso a los servicios y los diferentes niveles de calidad en los mismos” (p. 211).

La igualdad y la no discriminación no son explícitamente reconocidas por los actores entrevistados como características de la Política, sin embargo, hay un discurso de inclusión que ha ido posicionándose en el marco de la Política y que ha ido permeando el decir y el hacer de las instituciones y los actores de la misma.

### **5.2.1.3 Integralidad-protección integral**

Hace algunos años decía Beloff “No es posible dar una definición acabada de protección integral de los derechos de los niños. De hecho, la falta de claridad respecto de qué significa protección integral permite todavía hoy a algunos funcionarios defender las leyes de la situación irregular como modelos de protección integral de la infancia” (1999, p. 16). Dieciséis años después, aunque se ha ido avanzando en diferenciar las dos concepciones, todavía persiste el debate sobre la delimitación entre las doctrinas jurídicas: la de la situación irregular, como se ha denominado a la mirada paternalista predominante antes de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual ha sido caracterizada por prácticas de compasión-represión-segregación y la protección integral,



doctrina jurídica que se instala a partir de la Convención, basada en la concepción del niño como un sujeto de derechos.

Estos dos paradigmas jurídicos han trascendido del marco legal y se han constituido en marcos para analizar también las prácticas sociales relacionadas con la infancia y la adolescencia, en este caso las políticas públicas de infancia y adolescencia. Llobet (2010a) afirma:

Desde fines de los 70 y más desde los 90 se asiste al surgimiento de la protección integral y su correlato en el discurso de los derechos de los niños. Ambos proveyeron de un marco ético-crítico para reflexionar sobre las relaciones entre el mundo adulto y el mundo infantil, expresadas en praxis públicas y en praxis privadas (p. 12).

El Código de la Infancia y la Adolescencia de Colombia define en su artículo 7 “La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos” y en su artículo 201 dice que se entiende por políticas públicas de infancia y adolescencia “El conjunto de acciones que adelanta el Estado con la participación de la sociedad y la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes”.

Las políticas públicas desde el paradigma de la protección integral comprenden la realización de cuatro tipos de acciones afirmativas (MSPS, 2012, p. 11):

1. El reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derechos y de la especificidad de sus derechos.
2. La garantía (respeto, protección y realización) de sus derechos.
3. La prevención y atención oportuna de toda situación de riesgo para su cumplimiento, bajo un enfoque proactivo y no reactivo.

4. El restablecimiento de su dignidad humana ante situaciones de amenaza o vulneración de sus derechos.

Una política de infancia y adolescencia unificada, como la que se está analizando, pretende integrar en una sola política las diferentes estrategias, proyectos, programas y acciones desarrollados en el marco de las cuatro acciones afirmativas descritas.

El documento de la Política (2004-2008) hace un diagnóstico de falencias previas respecto a la integralidad de las políticas:

La administración pública tiene una estructura fragmentada, cada entidad maneja sus recursos y muy pocas veces interactúan entre ellas de manera coordinada... La causa de esta fragmentación es que, tanto las instituciones públicas como las ONG sólo se ocupan de las consecuencias, sin lograr afectar las causas de forma sostenida... Cada problema se analiza de manera aislada, con independencia de los demás, para identificar causas específicas. Con base en este análisis, se atiende y se intenta prevenir. A veces se logra involucrar a varias entidades, públicas y privadas, con más o menos éxito. Pero se trata de una sumatoria de acciones puntuales y aisladas, que difícilmente obtienen el impacto deseado (p. 22).

Por esta vía se logra separar muy bien lo que cada quien debe hacer, pero nunca se alcanza la integración necesaria para abordar, de manera simultánea, la complejidad de los problemas y, sobre todo, de las causas (p. 23).

Para avanzar en superar estas falencias el documento plantea:

Para superar problemas complejos se requiere identificar las causas que mejor explican su ocurrencia y afectarlas por medio de la acción simultánea y concertada de la sociedad toda. No es posible que un solo sector dé una respuesta integral y suficiente... El Estado tendrá que actuar de manera transectorial y convocar a la sociedad entera para propiciar una acción colectiva adecuada a la magnitud y la complejidad de los problemas. El esfuerzo central

de esta administración es convocar a la confluencia de esfuerzos en torno a los niños, niñas y adolescentes. Solo cuando esta confluencia se logra, una política de gobierno se convierte en una verdadera política pública (p. 9).

Para afectar esta complejidad es necesario dejar de ver problemas aislados y comenzar a pensar en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes como el norte de la política... En la esfera colectiva, las necesidades exigen esfuerzos de redistribución equitativa de los recursos disponibles en la sociedad. En la esfera institucional, las necesidades se resuelven si se logra la transectorialidad, la integralidad y se toman decisiones democráticas para ejercer la función pública (p. 24).

La integralidad de los derechos permite avanzar también en la integralidad de la satisfacción de las necesidades sociales y con ello, avanzar en el logro de una mejor calidad de vida para todos y todas (p. 25).

La articulación transectorial debe construirse sistemáticamente, lo cual implica entre otras cosas romper las lógicas cerradas y sectoriales para alcanzar conexiones políticas, programáticas y presupuestales en torno a objetivos definidos conjuntamente. En todos los casos, la acción sobre las causas y no sólo sobre las consecuencias será el énfasis para avanzar en el desarrollo de las potencialidades y de una mejor calidad de vida (p. 29).

Comenta uno de los entrevistados respecto a la Política 2004-2008:

Las líneas de acción de la política no necesariamente hacían referencia a un sector en particular, porque la fuente, el origen de toda esta estructuración fueron las situaciones, las problemáticas que vivían los niños y las niñas en Bogotá que allí no se presentan de manera sectorial, más con el enfoque de derechos, que fue el que se aplicó para la formulación de la política. (Entrevista 3)

La actualización de la Política (2011-2021) establece como uno de sus principios y como uno de sus objetivos la protección integral, dice en su Artículo 4:

Enfoque. La Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D.C., se sustenta en el enfoque de la protección integral que permite establecer una ruta

de acción desde el reconocimiento de los derechos de los niños, las niñas y los/las adolescentes sin distinción alguna; generar las condiciones para la garantía y cumplimiento de los mismos; establecer acciones o estrategias para prevenir las situaciones que inobservan, amenazan o vulneran su ejercicio y asegurar el restablecimiento inmediato en desarrollo de su interés superior.

Como lo menciona uno de los actores entrevistados no existía previamente una tradición fuerte de integralidad, por el contrario lo que había era una fragmentación de intervenciones, varias de ellas inmediatistas:

Nosotros siempre como instituciones públicas actuamos sobre situaciones coyunturales que se van presentando a los niños durante su ciclo de vida, pero no generamos políticas públicas, no teníamos políticas públicas planificadas realmente como tiene que ser, sino que se han venido generando sobre la marcha de situaciones coyunturales que se les presentan a los niños, y la política pública de Bogotá recoge todas esas situaciones, en su política pública... (Entrevista 10)

Esta falta de coordinación se acompañaba en muchos casos de repetición de las mismas acciones o acciones similares por diferentes instituciones, como ocurría en el caso de las políticas nutricionales:

Muchos de ellos podían tener en el tema de atención nutricional para los niños y las niñas con 3 tipos de financiación, entonces estaba la financiación que venía desde el Distrito vía DABS, podría tener la financiación de recursos de la localidad... y algunos podían tener incluso recursos de ICBF... esto respondía la ejecución aquí a un proyecto, este sería otro proyecto y este inclusive otro proyecto, pero todos confluían en un mismo sitio para unos mismos niños... (Entrevista 17)

Una institución como Bienestar Social (posteriormente Integración Social) tenía

una tradición de actuar en la mitigación de la pobreza de la atención a poblaciones vulnerables con mucho voluntarismo “La política social en Integración Social estaba muy, yo diría como menoscabada como concepto, a el tema de la mitigación, al tema de la atención a poblaciones vulnerables”. “Una entidad que desde mi perspectiva era un poco más precaria en su proceso de maduración, entonces allí los funcionarios no se asumían como funcionarios públicos, eso no estaba en su imaginario, ellos hacían lo que podían y de buena voluntad” (Entrevista 6).

Es de anotar que como lo mencionan algunos actores, ya existía entonces algún nivel de articulación entre instituciones: “Desde hace mucho tiempo se vienen haciendo acciones articuladoras” (Entrevista 2).

Se habían instituido unos criterios de eficiencia administrativa que prevalecían sobre las necesidades y derechos de las personas, como el hecho de que una familia no pudiera recibir los beneficios de más de un programa del Estado, esto se consideraba como una especie de trampa al establecimiento y se diseñaban costos y complejos mecanismo de vigilancia para evitar que esto ocurriera:

Si ellos entraban a un programa, por ejemplo asistencia para víctimas, ellos no podían ingresar a otro programa, y ellos tenían asumido en el papel que eso es así”, “por muchos años habían dicho es que una familia que necesita varias cosas, hay que escoger la que más le sirva porque no puede tener todo. (Entrevista 6)

Los actores refieren un cambio respecto a esto con el surgimiento de la Política: “En Bogotá lo que se ha dado a partir de la construcción de los lineamientos es que la planeación de la Política y del Plan de desarrollo no se hace por sectores sino por poblaciones y territorios” (Entrevista 7). “Lo que nosotros pretendíamos es que lo que hacíamos no fuera una sumatoria de servicios, puede que en ocasiones haya ocurrido que solamente hubiéramos alcanzado esta sumatoria...” “...teníamos por lo menos este criterio de cumplimiento de los derechos y de garantizar que no fuera unos aquí, otros

acá y otros acá, sino que el ordenador fuera el sujeto, entonces muy incipiente seguramente pero si tenía ese criterio y esa intención...” (Entrevista 17).

En el discurso de los entrevistados se muestra preocupación e interés por la integralidad en las políticas y una intención de avanzar en ese sentido, lo que llama la atención es que es una preocupación que atraviesa el discurso en los 11 años analizados, siempre se habla de estar dando pasos hacia la integralidad, hoy como al comienzo se dice “que se comience a manejar todo lo que es el proceso del enfoque de atención integral y el enfoque de derechos que recoge la política pública”. (Entrevista 10). “La idea no es que seamos protagonistas, pues es mirar a ver como optimizamos todas las secretarías con salud, con educación, con todas las actividades para mejorar la política de infancia y adolescencia.” (Entrevista 2). “Eso sí creo que se podría avanzar en un ejercicio distinto de generar una sola Política que integre todos los temas, o las poblaciones o... no sé cómo pensar en una Política que sea transversal. Una Política que no se pierda en el camino” (Entrevista 20). “Y esa es la gran falla que yo le veo al Distrito. O sea, poder articular... es imposible que una ciudad pueda funcionar con Políticas dispersas, desintegradas, desarticuladas, con presupuestos distintos...” (Entrevista 20). “Yo creo que cada vez más es evidente para los sectores que no pueden trabajar solos, que los esfuerzos de nadie solos son suficientes y que tampoco dispersos, que sí no hay una cosa conjunta, una actividad conjunta, un encontrarse, un hacer equipo de verdad, de pensarse la política como una política de verdad” (Entrevista 4).

En la evaluación realizada en 2011, se describen ganancias en “capacidad para operar intersectorial e interinstitucionalmente”, sin embargo, los actores consultados para ese proceso refirieron dificultades “en la articulación intersectorial para la formulación y ejecución de metas y respuestas integrales en la prestación de programas, proyectos y servicios” como (SDIS, 2011, pp. 226-230):

- Dificultades en la gestión de información, por la falta de un sistema único de recolección de información por miradas fragmentadas desde lo sectorial.

- Dificultades relacionadas con las competencias institucionales: Las competencias entre entidades se cruzan, no son claras. Se identifica rivalidad institucional, persiste existe dificultad entre delimitar las competencias distrito-nación.
- Dificultades asociadas a la articulación y coordinación institucional. Hay desarticulaciones entre los proyectos, las instituciones actúan desde sus propias lógicas.
- Dificultades con respecto a construcción y articulación de rutas de atención para las diferentes situaciones de no garantía, amenaza o vulneración de derechos.
- Dificultades en el funcionamiento articulado de instancias intersectoriales e interinstitucionales.
- Dificultades relacionadas con la planeación: Cada sector adelanta su propia planeación de acuerdo con los lineamientos sectoriales, falta planeación integral de las respuestas. Cada quien ‘mata las pulgas a su manera’.
- Dificultades en la participación de niños, niñas y adolescentes en los espacios intersectoriales, cada sector promueve sus estrategias particulares de participación.

Con base en este diagnóstico se tiende a hacer una reformulación respecto a estos aspectos en el documento de Política 2011-2021:

Si algo caracteriza a la política pública es que en el momento en que nos sentamos a hacer su actualización era reformularla en términos de los que se concibe como protección integral, es decir partir de que los niños y las niñas deben ser, se les deben garantizar sus derechos pero a partir del reconocimiento de sujetos titulares de derechos, no a partir de situaciones intolerables como lo consagraba la anterior política pública. (Entrevista 10)

El discurso institucional de la integralidad ha sido apropiado por parte de los actores de la Política:

Pues yo diría que una de las diferencias es esa integralidad... trata de integrar a los diferentes involucrados y actores que tienen que ver con la garantía de estos derechos y que trabaja desde la mirada de la protección integral, o sea no se fija

solamente en establecer un derecho o una situación que vive un niño o una niña sino que busca que trabajemos desde la promoción de los derechos desde su garantía, desde la prevención de la vulneración y también desde el restablecimiento... (Entrevista 20)

Que un niño es integral, o sea un niño no es simplemente, el niño no es solamente salud, el niño necesita de salud, educación de una vida familiar que le garantice pues desarrollarse armónicamente, integralmente entonces cada uno tiene que cumplir una función que debe ser entrelazada... (Entrevista 2)

Se encontraron diferentes reflexiones a lo que ha sido el proceso de avanzar hacia la integralidad y la articulación intersectorial, se reconocen avances, pero se hacen críticas:

Lo que me he venido encontrando a través de la experiencia con el trabajo de la política es que normalmente lo que se da es la suma sectorial, es una suma de lo que le corresponde a cada uno de los sectores, en el caso de Bogotá en concreto, lo que hubo fue una mayor disposición de los sectores para articularlos, esa mayor disposición en muchos casos se tradujo en servicios integrales. (Entrevista 11)

Integrados en la idea de concebir acciones realmente transectoriales, pero aquí se trataba sólo de sumar esfuerzos, compromisos que cada quién tiene y tratar de generar una respuesta más completa, más complementaria. (Entrevista 18)

O sea se están dando pasos... de por lo menos decir... oiga, venga, cuénteme en el CODIA qué se está haciendo en la Estrategia de Trabajo Infantil... entonces, empieza uno a mirar bueno, cómo se relaciona esto con la Política... yo siento que vamos en el camino... por lo menos de saber cómo es que interactúan esas Políticas en los ámbitos locales o nacionales. (Entrevista 5)

La conclusión es que es muy complicado, que no se percibe una coordinación, articulación, porque cada entidad llega representando a un sector y que no hay un encuentro real frente al tema de la decisión, cada entidad cumple su papel, su fragmento, lo suyo y ahí se queda, esa fue como una conclusión. (Entrevista



12)

Si lo vamos a ver desde ese punto de vista, pues los servicios lo prestan, pero tener una mirada grande de Derechos, de manera articulada... Porque yo siento que... desde la competencia de cada entidad, los servicios se prestan y... se busca que el niño tenga familia, que el niño tenga una alimentación, que el niño tenga unas vacunas, pero eso no es una atención integral. (Entrevista 5)

Me parece que seguimos con una brecha muy grande entre lo expresado en un documento y lo que realmente se hace en la práctica, desafortunadamente, pienso que este plan de desarrollo insiste mucho y eso me pareció muy importante, en darle prioridad a la niñez por lo mismo decirlos, que ya es, pero cuando tú vas a ver en la práctica, no tenemos las acciones que deberíamos decir. (Entrevista 4)

Se dan algunos pasos, se dan algunas situaciones que permiten ver... 'oiga... esto se integró con esto... qué bien'... (Entrevista 5)

La articulación de las instituciones se da más en el momento de la ejecución que en el de la planeación, ya que esta última se hace sectorialmente.

Ah, una cosa que me parece importante y es que permanentemente estamos llamando a la integración y articulación de acciones de las instituciones, pero siempre las llamamos a que se coordinen y articulen al final de un ejercicio, o sea en el extremo final de una línea que es en la acción, pretenden que nos organicemos en las acciones sin habernos coordinado o articulado desde la planeación. (Entrevista 17)

El proceso que se da generalmente es que se planea sectorialmente y después sí se propone algún nivel de articulación

Todos los referentes de niñez de los diferentes sectores, sino que tienen puestas unas acciones que desarrollan porque tienen que dar respuesta a unas metas, pero no necesariamente el ejercicio que uno esperaría que un plan de gobierno

retome las líneas fuertes, los ejes fuertes de la política, sino que es como a la inversa es a ver yo cómo acomodo lo que tenía que hacer para vaciarlo allá en el plan. (Entrevista 18)

En las apreciaciones de los actores relacionadas con la integralidad, predomina una mirada escéptica de lo que se ha logrado avanzar: “Nos falta comprender la integralidad y la integración” (Entrevista 5). “Las políticas no se hablan todavía” (Entrevista 4). “Desde mi punto de vista como profesional yo lo veo que estábamos haciendo una sumatoria de servicios públicos...” (Entrevista 2). “Yo siento que todavía seguimos sectorizados en algunas situaciones... Que nos falta comprender más todos esos planteamientos que se están haciendo de articulación... De comprender esa ruta de la realización de los derechos de los niños” (Entrevista 5).

Existe una tensión constante entre la perspectiva, intereses, recursos y dinámica sectorial y la intención de integralidad e intersectorialidad de la Política: “Cada sector hace lo suyo, va y cuenta lo suyo, defiende lo suyo” (Entrevista 12). “Cada sector tiene su propio presupuesto, que cada sector tiene sus propios compromisos frente al plan de desarrollo que esté jugando en el momento y frente a ese plan de desarrollo tiene unas metas puntuales” (Entrevista 18). “En la acción es muy difícil que uno logre que esa integralidad se logre... Entonces la armonía total de los sectores... no... Obviamente como en todas partes... intereses” (Entrevista 19).

Se formula la política pública con enfoque poblacional y enfoque de derechos sin embargo se identifican, se aprueban y se ejecutan recursos a través de proyectos que son revisados y avalados por las instituciones desde el punto de vista sectorial, entonces no son tan puros en el sentido de que estos eran de carácter integral porque tenían también esa forma tanto de formulación como de ejecución. (Entrevista 17)

Yo creo que había muchas dificultades para hacer arreglos institucionales sobre todo de orden administrativo que permitieran una acción más coordinada de las instituciones para llegar al niño, digamos eran acciones más de brocha y menos

de pincel, y yo creo que es por eso, porque no habían mecanismos administrativos que ayudaran a esa filigrana. (Entrevista 3)

Esta situación se hizo evidente en el proceso de construcción del Plan de acción de la Política, donde cada institución tenía definidas estrategias, acciones y programas que son lo que propone se incluyan en el Plan, se da algún grado de discusión por sectores y un grado menor de discusión intersectorial, el resultado es un agregado de estos aportes institucionales y sectoriales:

Se hacía un proceso de discusión para construir el plan, pero la realidad es que ese plan cómo surgía, claro que estaban identificadas las necesidades de los niños y las niñas, desde todos los sectores, y los sectores aportaban para estructurar ese plan, pero siempre parados en una cosa y es que los recursos son sectoriales, entonces qué recursos tengo puestos para niñez desde salud, desde educación y demás, qué compromisos tengo frente al plan de desarrollo distrital, qué metas debo cumplir, y, obvio que uno trataba de manejar frente a algunas necesidades el ajuste de algunas acciones que se estaban pensando desde el sector u otros sectores y eso sí se daba, el ajuste de algunas acciones pero no era como lo que primaba. (Entrevista 18)

Una de las dificultades que se da en el proceso de construir integralidad e intersectorialidad son los celos entre instituciones, el tema de quién es el líder de la Política y cuál es el rol de los otros actores:

Cuando la política era más simple, más sencilla, ¿sí?, había un compromiso de todas las instituciones ¿sí? y entonces uno sentía qué educación, qué salud, integración, que el ICBF, ponían una respuesta, digamos trataban de responder, en la actualidad lo que siento es que sigue siendo un liderazgo muy fuerte de integración social y una baja respuesta de las otras instituciones. (Entrevista 7)

Otra dificultad es que no hay igual nivel de apropiación de la Política por todas las instituciones y sectores e incluso hay sectores que no asumen la infancia y adolescencia como un grupo sujeto a una política integral:

La dificultad con educación, es que, uno podría decir que un sector obligado es educación porque ellos trabajan con niños, la verdad lo que yo percibo es que ellos trabajan un proceso de aprendizaje, ellos no trabajan con niños, entonces yo creo que eso no logra hacer que entre en su conjunto como debiera entrar en el debate de la política de infancia... (Entrevista 6)

En sectores como salud e integración social refieren problemas para trabajar articuladamente aún dentro de las mismas instituciones del sector:

... incluso entre todas las dependencias de salud no estamos articuladas, la salud pública llega hasta un momento, desarrollo de servicios llega hasta otro momento, aseguramiento llega y todo el mundo como qué pone la raya y no facilita digamos el objetivo final qué es qué los niños y niñas estén asegurados o reciben servicios de calidad. (Entrevista 1)

...es muy difícil aquí adentro porque cada uno, lo que yo te decía, todo el mundo establece su territorio y dice, pero es que eso no es competencia mía, o sea todo el mundo quiere hacer su parte y no más, nadie busca cómo avanzar hacía el ejercicio del derecho (Entrevista 1).

En salud se presenta la situación de que con su privatización, un actor privado como son las Empresas Promotoras de Salud, que intermedian el acceso a los servicios, tienen sus intereses particulares y no trabajan articuladamente con ningún otro sector, ni siquiera con las mismas instituciones del sector, como lo refleja el caso referido por uno de los actores locales entrevistados:

Las EPS también demorándose con las citas, entonces, un chico que encontramos en un consumo recreativo, en un consumo esporádico llegan y

pasan tres meses y cuando llega la EPS pues ya seguirá en el consumo, y estamos viendo en niños chiquitos, pues no de primera infancia, pero estamos viendo en niños ya de 9, 10 años consumiendo, y las EPS tampoco se pellizcan. (Entrevista 29)

Una de las entrevistadas hace referencia a los resultados de su trabajo de investigación en el cual se concluye respecto a la articulación de las políticas sociales: “cada entidad cumple su papel, su fragmento, lo suyo y ahí se queda” (Entrevista 21).

Cuando ya hice mi tesis de la maestría sobre coordinación, articulación de políticas públicas sociales, de infancia, no solamente la política de infancia sino todas las políticas que atraviesa, en la localidad de Usme mirando, entonces hicimos también grupos focales, hicimos entrevistas, encuestas, de cómo percibe la gente esa coordinación, articulación y sí la hay, la conclusión es que es muy complicado, qué no se percibe una coordinación, articulación, porque cada entidad llega representando a un sector y que no hay un encuentro real frente al tema de la decisión, cada entidad cumple su papel, su fragmento, lo suyo y ahí se queda, esa fue como una conclusión (Entrevista 12).

El nivel de articulación e integración varía según las políticas específicas que se consideren, la política de primera infancia se percibe como el proceso donde más se ha avanzado en esta perspectiva: Para mí el avance es en primera infancia, digamos que el énfasis en este momento es primera infancia y atenciones integrales, es lo que hemos venido estando construyendo y solo entre cuatro sectores... (Entrevista 1)

Los temas de primera infancia tenían una expresión muy clara en términos de la atención y de todos los temas de educación inicial, y eso tenía como una, habían escenarios específicos para eso pero más asociados a los temas de atención que de política misma, pero en el escenario de política y en la instancia de política no había como tan marcada esa fragmentación. (Entrevista 16)

Incluso hay varios programas, proyectos para la primera infancia que son diseñados como interdisciplinarios “Ámbito familiar no puede operar sólo integración social, tiene que operarlo salud, tiene que operarlo cultura... El programa de primera infancia digamos que es un ejemplo, ahí están 4 sectores y ninguno puede cumplir las metas sin el otro, tienen que trabajar juntos...” (Entrevista 9).

En los programas y proyectos dirigidos a otros grupos etarios es menor la articulación Digamos uno encuentra como temas aislados, pero no un algo que en el distrito se articule y que uno diga, digamos pasamos la primera infancia y seguimos con programas integrales para el ciclo posterior no (Entrevista 1).

Hay campos de acción de la Política en que se hace más difícil la integralidad e intersectorialidad, como en el restablecimiento de derechos, en el cual si bien las normas establecen que se mueve en un marco de protección integral y que debe existir un Sistema Nacional de Bienestar Familiar articulado al cual pertenecen instituciones de distinto sectores, en la práctica cotidiana esa articulación es limitada:

Lo que tiene que ver con el restablecimiento, aunque hay muchas cosas que se interrelacionan eso no es así como yo lo estoy pintando aquí... sé que no lo estamos haciendo bien, cada uno de los servidores, o de las entidades, cada uno como que quiere darle la responsabilidad al otro. (Entrevista 2)

Como ya mencionó anteriormente hay problemas de articulación entre las instituciones del orden nacional y las instituciones distritales, principalmente con el ICBF, pero también con otras instituciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), como la Agenda Nacional para la Superación de la Pobreza y la Unidad la Atención y Reparación Integral a Víctimas. Igualmente hay problemas de articulación con otras entidades del sector justicia, que son del orden nacional. Estas dificultades se mantuvieron durante todo el periodo analizado, con algunos momentos de mayor o menor tensión, obviamente dificultan la integralidad de la Política, pues sectores importantes de la misma no trabajan articuladamente.

Se presenta también una tensión en la articulación con otras Políticas distritales que tienen una relación directa como las políticas de familia y de juventud:

Hay la política de familia que está formulada, qué debería ser una interconexión, propusimos, con infancia, con la de niñez,... uno dice pero ¿cómo se hace una política de niñez y una de familia sí no nos sentamos a trabajar juntos?, ¿sí?, muchísima de la gente que trabaja en niñez ni siquiera conoce qué hay una política de familia... es decir los niños están en una familia, ¿cómo qué esas dos políticas no se hablan? (Entrevista 4)

Mirando los diferentes momentos de la Política, hay algunos momentos en que se tiende a trabajar más integradamente, como son la elaboración de diagnósticos conjuntos o las rendiciones de cuenta de la Política:

Nosotros como administración rendíamos cuentas por eje y entonces, no voy a decirte que nacimos integralmente, o sea, los proyectos, los programas nacieron integralmente, no, pero a la postre por la manera como empezamos a rendir cuentas y por la forma en que se organizó ese plan de desarrollo nos fueron obligando a por lo menos reportar de manera integral. (Entrevista 17)

Se hizo entonces evidente que si bien hay avances, se presentan dificultades en la integralidad en el accionar cotidiano de programas y proyectos:

...en el proyecto que yo estoy, qué se supone como todos los proyectos, que ha de qué se brinde una atención integral, uno dice ‘¿qué es lo integral?, ¿cómo hacemos realmente que esto sea integral?, ¿qué quiere decir eso? y ¿cómo lo hacemos en la práctica?, sí, que el niño vaya al médico, pero qué incluso en el proyecto tenemos problemas, todo el mundo se queja, los médicos no nos cuentan qué está pasando, ¿qué hacemos?, entonces los trabajadores sociales no le cuentan al psicólogo, los psicólogos no se hablan, pero en la práctica la gente dice ‘pero sí pero ¿cómo lo hacemos?, ¿nos reunimos todos?, ¿pasamos el niño

de un lado al otro?, todavía nos falta incluso en la operación, ¿cómo es que se hace eso?, ¿cómo es que vemos a ese niño, a esa persona y le brindamos las cosas que necesita? (Entrevista 4)

Con un marco teórico de integralidad y una realidad con avances limitados, lo integral se tiende a convertir en un discurso políticamente correcto que los actores de la Política incorporan expertos. “Esa es una de las palabras que termina siendo un comodín ‘y todo es integral’ y tú hablas siempre se habla de ‘la atención integral’, de ‘la integralidad de las acciones, pero termina siendo parte del discurso políticamente correcto, hay que hablar de integralidad...” (Entrevista 4).

Entre los espacios para la articulación intersectorial sobresale el CODIA, el cual es reconocido por los actores como un espacio importante de encuentro y trabajo intersectorial “El CODIA por ser el escenario, donde se encuentran, se supone, las Políticas, se pueden hacer cosas más integradas” (Entrevista 5). “El CODIA era un escenario importante de encuentro, de coordinación y de generación de consensos sobre cosas...” (Entrevista 16).

Están también las diferentes mesas de trabajo que se han ido constituyendo, desde antes del inicio de la Política y en el proceso de la misma, en estas no se convocan a todos los actores de la Política distrital, sino solamente a aquellos que tienen una relación con la problemática abordada, desde allí se genera articulación de acciones y estrategias en torno al problema abordado (violencias, trabajo infantil, discapacidad, etc.). Estas mesas deberían estar a su vez articuladas con la Política de infancia y adolescencia, lo que no siempre ocurre.

Se genera sobre cada situación coyuntural unas mesas de trabajo donde siempre uno ve que interactúan instituciones del orden público, del orden privado, que se unen alrededor de una determinada situación para trabajarla de manera coordinada y articulada, pero esa situación coyuntural no está ajena y no debe estar ajena a las discusiones y disposiciones que regulan a la política pública de



infancia y adolescencia ni en sí mismo a lo que ya contiene, el hecho de que se generen mesas o grupos de trabajo aislados sobre determinados temas, no quiere decir que los mismo no estén cobijados por una política pública, ellos tienen que reconocer que existe una política pública sobre la cual ellos tiene que trabajar y ese debe ser el marco de movilización de determinados temas, en determinados escenarios, o en determinados espacios que se generen, entonces así debe ser. (Entrevista 10)

Una de las formas de operativizar el trabajo articulado entre instituciones y sectores, es con las rutas integrales de atención. Se han construido varias de esas rutas para situaciones de vulneración de derechos como violencia intrafamiliar, abuso sexual y trabajo infantil. Estas rutas se constituyen en una guía importante para la intervención ante un problema, si bien existen dificultades en el momento de hacerlas efectivas.

#### **5.2.1.3.1 La integralidad en el espacio local**

En lo local se percibe la integralidad como un elemento constitutivo de la Política que debe aterrizar en el accionar cotidiano, allí el trabajo intersectorial cobra cuerpo. “Yo creo que en lo local se logra más integración... ¿Por qué?... yo creo que hay de pronto más... se puede ver más palpablemente qué se está haciendo en cada uno de los temas...” (Entrevista 5).

Creo que sí hay una mirada más integral, sí ya vamos que no es solamente en el tema de la Secretaría de Integración, sino en el tema de la salud, en el tema de la cultura y el tema de hemos venido diciéndole al IDRD oiga escenarios para los chiquitos, escenarios para un bebé en un parque... (Entrevista 24)

Era bastante articulada, era articulada con educación, con hospital, con el ICBF, lógicamente Secretaria de integración social, se trabajaba articuladamente frente a la temática y al momento, llamémoslo así, habían momentos que la temática era, sí observábamos que los indicadores de violencia intrafamiliar eran altos, entonces nosotros hacíamos contención frente

a la esa y empezábamos a reorientar, procesos organizacionales para que se construyeran, en ese momento por ejemplo nació les redes... (Entrevista 25)

En lo local se hace evidente la necesidad y la importancia de articular acciones, de sumar esfuerzos para lograr resultados:

Integración Social con sus plantas físicas, con sus docentes, pone los niños, pero viene la alcaldía, acompaña, invita al hospital, invita a la institucionalidad, entonces por ejemplo al IDRD, a la secretaría de cultura, ‘vamos a entregar un jardín, vamos a entregar la dotación, vamos apoyar’ y empezamos a lograr todo... el hospital propone ‘bueno yo mensualmente voy a hacer campañas de vacunación acá, vamos a hacer campañas de limpieza de dientes de niños gratis, vamos hacer las campañas para...’, la alcaldía pone los profesionales que no puede pagar el hospital, o pone las gafas, ustedes hacen el diagnóstico nosotros ponemos el dinero para cada proceso y listo, desde ahí ya estamos dando atención integral, entonces con el tema de ambiente con el tema de riesgos, está toda la institucionalidad a mirar, por ejemplo vamos a montar un jardín, entonces viene el IDIGER entonces, ‘sí esta casa tiene la adecuaciones’, bomberos, hospital, todo estamos actuando. (Entrevista 27)

Las situaciones particulares, sean de individuos o de grupos, le plantean retos a la política local para responder adecuadamente a las mismas:

Con la Secretaría de Integración, ya estamos realizando un trabajo, frente al tema alimentario, seguridad alimentaria y luego frente a todo el tema de restablecimiento de todos los derechos, también eso genera todo el sustento de trabajo interinstitucional, buscando respuestas efectivas a casos puntuales y a colectividades, a casos puntuales, ‘el niño pepito Pérez, de la esquina, de tantos años de edad, no tiene colegio’, hacer todo el proceso institucional para que este niño logra el cupo en el colegio en las condiciones que él requería o a nivel lo colectivo, cuando sabíamos de grupos, de desplazados, de desmovilizados...

(Entrevista 22)

Por ejemplo en la mesa intersectorial de primera infancia llegan casos, llegan del jardín piedra verde, que hoy viene la psicóloga, que hay una mamita, que tiene intento de suicidio, que tiene dos niños que están en riesgo, entonces hay que activar salud, hay que activar comisaría, ICBF y se activan las rutas para que se atienda el caso, eso es lo que se ha hecho con todos los casos particulares, se atienden casos de esto, de lo otro, se remiten y se activan las rutas. (Entrevista 32)

Se da una interesante articulación de servicios, en torno a la respuesta a necesidades de la comunidad, esto se hace más evidente ante la existencia de tragedias naturales o sociales:

... no solamente lo que siempre hemos pensado, ¿no?, educación, alimentación y salud, sino que también pensamos en que, es desde la mamita la que debe estar pendiente, sino que también pensamos que no es claramente el niño, sino que es toda la familia la que tiene que estar bien, hemos aprendido otras formas de entender a la gente, el pensar en que debemos tener unos espacios donde la gente pueda ir a dormir, porque es un desplazado y no tiene a donde llegar, eso es ver de una manera diferente a estos niños y a estas niñas, no dejamos que duerman ahí afuera en la calle, es eso, ese tipo de servicios para poder cubrir más y más cosas de ellos. (Entrevista 22)

Las jornadas, como se mencionó en el capítulo anterior, se convierten en espacios en los que confluyen distintos sectores a ofrecer sus diferentes programas y servicios:

... se ha logrado una articulación y que cada uno no esté trabajando aisladamente, sino que nos sentamos a mirar, por lo menos a repensar a la infancia, que trabajemos en equipo, que aunemos esfuerzos entre lo que es la institucionalidad y la sociedad civil, por ejemplo una jornada que tuvimos de

erradicación del trabajo infantil, en la zona de Santa Cecilia 1, santa Cecilia 2, villa Cindy, santa Rita, todo este sector, estuvo la alcaldía con su operador, estuvo salud con todos sus programas, ICBF con todo lo de equipo móvil de protección integral con el equipo profesional, educación con sus cupos, integración social, o sea estuvimos todas las entidades trabajando y se hizo búsqueda activa... entonces como que se les garantiza de alguna manera el derecho a tener esos servicios. (Entrevista 32)

... lo último que hicimos fue invitar a IDARTES para que nos integraran todo el tema de recreación y afiliación a sus cursos y demás y el tema de Hábitat para que las familias tuvieran acceso a los subsidios de vivienda, que nos asesoraran, que nos dijeran que documentos, en que momentos había que entregar papeles, etc. Y se logró, se logró un amplio número de familias, que adquirieran estos subsidios. (Entrevista 22)

El trabajo intersectorial le ha dado una nueva dinámica a la acción del Estado en lo local:

El trabajo aquí en la localidad con los funcionarios que hay, son muy comprometidos en el trabajo transectorial, si una de mis orientadoras de mi localidad determinaba el delito o la violencia, el delito sexual, la violencia intrafamiliar, o el maltrato, lo que fuera, me lo remitía y yo lo remitía al ente adecuado, entonces siempre daba el apoyo integración social desde el CAIVA, después nos daba el apoyo el ICBF y lográbamos restituirle el derecho al niño o a la niña, además de la captura del agresor, tuvimos varias capturas y varias condenas. (Entrevista 30)

Integración social manejaba el comité local de víctimas y manejaba la erradicación del trabajo infantil, entonces ellos convocaban y nosotros íbamos y hacíamos los aportes y dábamos lo que la educación podía dar. Salud nos convocaba: venga vamos a trabajar y vamos a hacer un evento grande de prevención de embarazos adolescente o vamos a ayudar a las gestantes adolescentes en prevención de un nuevo embarazo y en el cuidado de su nuevo

miembro de la familia, entonces nosotros íbamos, llevábamos los niños, llevábamos los refrigerios, o convocábamos alguna de las personas de educación que conocía el tema... de tal manera que todos trabajábamos con un fin propio que eran los niños. (Entrevista 30)

El COLIA se constituye en un espacio de encuentro y articulación de las instituciones. “Con el COLIA hacemos unas cosas maravillosas, difíciles frente a la situación que hubo pero maravillosas por la respuesta que hubo de la comunidad y de funcionarios muy especialmente y fue poder lograr la atención de manera articulada, desde alcaldía y las demás instituciones” (Entrevista 22). “¿Cómo se integra la política?, se integra en el comité operativo, entonces pero prácticamente es la suma de las acciones de las instituciones” (Entrevista 25).

Existen en lo local otros espacios de articulación intersectorial como son la Red de Buen Trato y las mesas de trabajo:

En la Red de Buen Trato, participan activamente tanto entidades públicas como privadas y ONG, a partir de esos también se hacían trabajos, colaboraban bastante, participaban ayudando dentro de los procesos, ayudaban, cuando al niño no se le podían restituir estos derechos bajo las condiciones familiares, colaboraban en los apoyos a las familias, entonces sí era bastante integral el trabajo. (Entrevista 30)

En este momento nosotros nos sentamos, nos hacemos una mesa, trabajamos, miramos que realmente esas son las necesidades, sí nosotros realmente podemos, entre todos construimos e invitamos a las docentes, invitamos a los padres de familia y participamos en esas mesas y en esas mesas desde ahí, empezamos a fortalecer todas las necesidades de la comunidad... (Entrevista 31)

Si bien en la localidad se hace más evidente el avance en procesos de articulación intersectorial, que permiten a su vez avanzar hacia una integralidad en la

acción del Estado, al igual que en el nivel distrital, este es un proceso en el que falta mucho camino por andar: “En mi opinión personal, eso es lo que hace falta, una estrategia integral, que acoja a la familia del estudiante hasta el final, pero por aquí trabaja salud, por aquí trabaja educación, por aquí trabaja integración social... no hay una estrategia integral” (Entrevista 27).

La política pública está muy bonito escrita, pero cuando uno va a ir a trabajarla para ejecutarla a favor de ese niño o niña, no hay como, si tú vas y trabajas con integración social en restitución de derechos por consumo de sustancias, no hay ninguna entidad, ninguna EPS, ni secretaria de salud, que restituya a este niño en un trabajo de desintoxicación, porque no tienen en donde, entonces se veía la vulneración de los derechos, como restituirla, pero no hay la voluntad política para hacerlo. (Entrevista 30)

#### **5.2.1.3.2 Gestión social integral**

El DABS adoptó a partir del año 2006 para la política social de la ciudad la estrategia de gestión social integral, la cual “busca acercar a las comunidades al ejercicio de la gobernabilidad en el campo de la ejecución de la política pública para la construcción del bienestar general”, constituyéndose en “un medio para hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales” (SDIS, 2011, p.37).

La gestión social integral propone un abordaje territorial, que parte de una lectura crítica de las realidades sociales, incluyendo la situación de la garantía de los derechos, buscando respuestas integrales a los problemas locales sobre la base del desarrollo de capacidades, la participación social y comunitaria decisoria y el manejo efectivo de los recursos.

Tiene por objetivo mejorar las condiciones de calidad de vida de la población en los territorios, a partir del diseño, implementación, gestión y seguimiento de las políticas públicas sociales que garanticen, promuevan y restablezcan los derechos de los

ciudadanos y ciudadanas, sobre la base del desarrollo de planes de acción transectoriales territoriales, un sistema de protección integral de base territorial y una mayor efectividad de los recursos tanto distritales como locales, privados y del tercer sector.

En el caso de la Política de infancia y adolescencia, se espera que la estrategia, asumida acá como un modelo de gestión a partir del año 2007, genere respuestas integrales a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes residentes en el territorio, que lleven a la garantía de sus derechos y a mejorar su calidad de vida:

Bogotá tuvo una fuerte idea y una estrategia que era la famosa gestión social integral, ¿cierto?, qué es un poco superar lo sectorial y pensar cómo se podrían unir todos las instituciones, los recursos, las personas, en favor de solucionar los problemas, las causas de los problemas, como no seguíamos haciendo cosas separadas, eso ahí va digamos, tuvo su momento de importancia para la administración. (Entrevista 4)

El modelo incorporaba un diagnóstico inicial participativo que incluía el diseño de mapas territoriales a través de una cartografía social que permitía ubicar tanto las necesidades y problemas, como los recursos disponibles para afrontarlos. ”Y era eso... oiga... entre todos hagamos el diagnóstico, hagamos la lectura de nuestras necesidades... levantemos nuestro mapa, cuál es la participación de ustedes, de nosotros, de las organizaciones” (Entrevista 5).

Había entre los actores diferentes interpretaciones sobre en qué consistía el modelo de GSI: “Se promovió todo lo que era la GSI, que era llegar a las localidades con todos los servicios, era como una feria, donde íbamos absolutamente todas las instituciones, cosa que la comunidad tuviera una mayor cercanía con la gestión pública con la garantía de los derechos en términos reales” (Entrevista 11). “Resulta que en una perspectiva de derechos integral donde yo no estoy hablando únicamente de carencias por ejemplo, yo tengo que tener una lógica de una institucionalidad orientada para ver cómo acompaño el desarrollo de potencialidades, de capacidades, de oportunidades...

yo creo que esas son algunas de las cosas que diferenciaron el tema de GSI” (Entrevista 6).

La estrategia tuvo su auge en el año final de la administración de Garzón y si bien en el gobierno siguiente se continuó planteando, tuvo un decaimiento progresivo, hasta el punto de que para la administración 2012-2015 prácticamente desapareció. En su tiempo de existencia se lograron algunos desarrollos “Sí bien no cambió las estructuras, creo que intentó mostrar una forma diferente de hacer las cosas... logramos hacer unas cosas que se llamaban los Servicios Sociales Integrados en los territorios, cuya organización tuvo como eje los ejes de la política de infancia y adolescencia”. “No sabría responderte sí esto modificó la forma de pensar de los funcionarios, no creo que haya tenido esa fuerza, pero sí por lo menos nos mostró que podíamos hacer un ejercicio más allá de ofertar nuestros servicios de una manera integral...” (Entrevista 17)

Analizar este proceso es interesante, porque muestra la dificultad de estas nuevas perspectivas para modificar las dinámicas institucionales y la concepción de los funcionarios, se producen mecanismos de resistencia pasiva de parte de los actores, que al final logran bloquear estos procesos innovadores:

Pues de GSI se intentó que permeara como todos los ejercicios... faltó profundizar mucho más la acción intersectorial realmente, digamos esa acción intersectorial como que se vivía en el momento del comité, pero después como que cada quien tenía sus metas, tenían sus competencias y sus compromisos y hubo como avances en el intercambio de comunicación, de información, y cooperación en cosas más puntuales, pero en lo estructural no se logró trascender...creo que no logramos en ese sentido trascender como la pauta sectorial que caracteriza la administración pública y que un poco cuando uno hace esa planeación desde el comienzo, lo encarcela de alguna forma, entonces uno puede ser creativo y tratar de romper esas fronteras pero creo que a nuestro ejercicio le faltó ir un poco más allá en ese sentido, lograr efectivamente una gestión intersectorial, creo que lo de GSI tuvo como una vida un poco aparte y



sí bien habían cosas donde uno se tocaba con eso pues también terminó siendo algo como paralelo, no fue algo tampoco que permeara claramente el modo de acción de la política. (Entrevista 16)

El tema de la participación social que estaba claramente planteado en la Política y en el modelo GSI, algunos lo ven como un obstáculo, porque saca la Política del círculo de poder de los técnicos, igualmente se considera que los actores del nivel intermedio de las instituciones no tienen suficiente conocimiento y poder político para incidir en las decisiones:

Es un modelo de gestión social que ha permitido llegar a los territorios y nos permite conocer la realidad local, por un lado, y también tiene unas instancias y unos escenarios naturales de participación, de análisis de política pública, pero tiene un problema, que en esas instancias y escenarios no necesariamente están allí sentados representantes de los sectores que tengan capacidad de decisión o que tengan una muy buena fortaleza técnica para hacer un análisis muy juicioso de la política. (Entrevista 10)

El hecho de que una estrategia que proponía romper esquemas y avanzar hacia unas políticas pensadas desde y hacia los ciudadanos, con un claro referente local, no se haya logrado insertar en la dinámica institucional y haya desaparecido prontamente, es un buen ejemplo de las dificultades para que una mirada de integralidad de los derechos y consecuentemente de integralidad de la política pública cuaje en un modelo de Estado clientelista, fragmentado, donde se contraponen intereses diversos.

No obstante lo anterior, en el proceso de transitar hacia políticas de protección integral, se presentaron avances, principalmente en lo local, con un contraste entre el avance discursivo, más fuerte en el nivel distrital, y el avance en la ejecución, más fuerte en el nivel local.

La integralidad de la Política entendida en sus dos dimensiones: La visión de conjunto de las múltiples dimensiones y componentes de un problema (en este caso la garantía integral de los derechos) y la capacidad de articular estratégicamente las acciones, programas y estrategias que enfrentan ese problema, sigue siendo hoy una tarea a cumplir, en la cual se han dado algunos pasos importantes, pero que requiere profundos cambios institucionales, así como una definida y más fuerte voluntad política para que se pueda hacer efectiva.

La integralidad es un marco teórico que se confronta con una tradición institucional donde los derechos humanos no son los que han dado sentido a la acción del Estado, a pesar de que Colombia se define como un Estado social de derecho.

#### **5.2.1.4 Participación de niños, niñas y adolescentes**

Como lo afirma Baratta (1998) se necesita la democracia social para tener una democracia política, quien en sus relaciones sociales (en la familia, en la escuela) sea partícipe de relaciones autocráticas, será un ciudadano a medias. Por eso a las políticas públicas de infancia y adolescencia les corresponde tanto promover todos los tipos de participación en los espacios de vida cotidiana de niños, niñas y adolescentes, como garantizar la participación ciudadana y la participación política de ellos y ellas.

Es importante hacer una consideración especial sobre los grupos sociales que han sido tradicionalmente objeto de intervención de las políticas sociales por vivir en condiciones de pobreza y exclusión social, ellos han sido estigmatizados, patologizados, victimizados e institucionalizados por un Estado que los desciudadaniza (Llobet 2010b, p. 66), limitándoles sus derechos de participación. Los niños, niñas y adolescentes que crecen en esos contextos han sido también tradicionalmente excluidos de la participación social y política.

Colombia se define desde la Constitución de 1991 como una democracia participativa en el cual la participación se entiende como un derecho fundamental. Sin

embargo, el país tiene una fuerte tradición clientelista y caudillista, con un poder político y económico concentrado en una élite excluyente y con un alto nivel de corrupción, lo que ha hecho que históricamente la participación ciudadana sea restringida. Es en ese contexto limitado donde se plantea hoy la participación infantil y adolescente.

El documento inicial de la Política expresa que “Reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos implica partir de su condición de actores transformadores de su propia realidad”. Igualmente plantea en el Numeral 1.2. Relaciones democráticas del componente Relaciones propicias para el desarrollo, que:

... se reconocerán y difundirán experiencias positivas de comunicación y participación de los niños, niñas y adolescentes en las familias y en el medio escolar, y de su reconocimiento por parte de las personas adultas. La escuela fomentará la operación adecuada de los gobiernos escolares. Las organizaciones comunitarias, con el liderazgo del Departamento Administrativo de Acción Comunal y del Instituto Distrital de Recreación y Deporte, incentivarán la organización de los niños, niñas y adolescentes y su participación en otros escenarios establecidos. (p.36)

Se propone también las tareas de: “generar y fortalecer organizaciones de niños, niñas y adolescentes y su participación en diferentes escenarios” y de promover y financiar “iniciativas de desarrollo propuestas por los niños, niñas y adolescentes”

En el gobierno de Garzón se desarrollaron estrategias de participación como los Encuentros de Todos los Colores, los cuales se proponían como objetivos: Visibilizar a niños, niñas y adolescentes y su política en la ciudad, construir con la participación de niños, niñas y adolescentes, iniciativas de mejoramientos de su calidad de vida y crear condiciones para la realización de las iniciativas locales y distritales priorizadas incorporándolas en los planes operativos anuales de inversión. Se realizaron encuentros en todas las localidades, donde los niños, niñas y adolescentes trabajaron una

metodología diseñada y guiada por los adultos encargados, a partir de la cual salieron unas iniciativas locales por grupo etario, posteriormente se reunieron delegados de todos los encuentros locales en los que se seleccionaron 3 iniciativas por grupo de edad, finalmente en un encuentro con las alcaldesas locales se seleccionó una iniciativa distrital por cada grupo de edad, las iniciativas locales y distritales se transformaron en proyectos que se presentaron ante las instancias respectivas.

También se convocaron encuentros ciudadanos de niños y niñas en varias de las localidades de donde salieron aportes para los Planes de Desarrollo locales en proceso de construcción, los resultados de este ejercicio fueron presentados a los Consejos de Planeación Locales, los resultados de estos encuentros fueron también presentados en el evento de lanzamiento de la Política Igualmente los niños, niñas y adolescentes participaron en el proceso de construcción de la política de participación de la ciudad ‘Por una Ciudadanía Activa’. En este, como en los otros procesos, con la intervención de facilitadores adultos.

Se desarrollaron en este periodo las estrategias de comunicación *Rakamandaka*, un programa radial semanal en el cual los niños y niñas participaban en su edición, eran periodistas y locutores o invitados a intervenir en el mismo, este espacio radial cambió su nombre posteriormente a Palabrotas y Pare oreja, una historieta diseñada para generar una reflexión general sobre la participación de niños, niñas y adolescentes.

Igualmente se creó el espacio virtual *Planeta Quiéremebien*, en el cual había juegos interactivos, historietas, cuentos, noticias, una agenda con las actividades de la ciudad y otros contenidos y había también un espacio para adultos donde se encontraban recomendaciones de trato a los niños y niñas y documentos de la Política.

Hacia el final del periodo se realizó en la ciudad un encuentro de alcaldes del país y el extranjero, niños y niñas construyeron para el evento una agenda de lo que necesitaban para ser felices. Para el encuentro con los candidatos a la Alcaldía sobre los temas de infancia y adolescencia, niñas y niños prepararon una agenda de inquietudes y preguntas que les hicieron a los candidatos.

En el gobierno de Moreno (2008-2012) se desarrolló la estrategia *Ahora decidimos juntos con niños, niñas y adolescentes de Bogotá*, orientada a su participación en la construcción del Plan de desarrollo distrital y los Planes de desarrollo locales, se hicieron dos consultas, una con niñas, niños y adolescentes de 6 a 17 años y otra con niñas y niños de 4 y 5 años en sus jardines. Igualmente se desarrolló una consulta virtual dirigida a las y los menores de 18 años. Los aportes de niños, niñas y adolescentes fueron recogidos como ‘sueños’.

La Secretaría de Educación del Distrito realizó el proceso de formación ‘Escuela de participación, derechos humanos y convivencia escolar’ dirigido a líderes, personeros estudiantiles e integrantes de las mesas de participación estudiantiles locales y distritales, con el objeto de fortalecerlos en la toma de decisiones del gobierno escolar y generar hábitos y mejores condiciones para la convivencia en el ámbito escolar. Se crearon la Mesa Distrital de Estudiantes, así como las Mesas Locales.

Se crearon en este periodo, cumpliendo lo establecido en el Plan de desarrollo, los Consejos de Niños y Niñas (uno distrital y 20 Consejos locales), en los cuales participaban niñas y niños de 8 a 14 años y tenían como objetivos:

- Identificación de los procesos e iniciativas de participación infantil en los distintos territorios.
- Construcción de metodologías y procesos que permitan que las voces, opiniones y sugerencias de los niños y niñas, hagan parte de las políticas y proyectos a nivel local y distrital.
- Construcción de metodologías y procesos para que las personas adultas aprendan a escuchar y leer lo que los niños y las niñas, le están diciendo a la ciudad.
- Desarrollo de un proyecto por localidad referido a los resultados del proceso de participación en la formulación del Plan de Desarrollo ‘Ahora decidimos juntos’.

Se desarrolló, ligado al proceso de los Consejos de Niños y Niñas, el primer encuentro de participación del cual salieron los libros *Ideas poderosas para ciudades positivas*.

La ciudad se suscribió a la *Red latinoamericana de ciudades de los niños y las niñas*, estrategia que busca visibilizar la voz de los niños y niñas y llevarla a las decisiones de política de las ciudades.

Se desarrollaron consultas a niñas, niños y adolescentes en las localidades dentro del proceso de evolución de la Política y en la recolección de información para los dos procesos de rendición de cuentas que se dieron en el último año de la administración.

En el documento ‘Situación actual de los Consejos Locales de niños y niñas’, citado en el ‘Estado del Arte sobre Prácticas Culturales para la población infantil en Bogotá DC’ (SCDRD-UN, 2010), se plantea que la ciudad ha procurado el desarrollo y el reconocimiento de espacios para escuchar la voz de los niños y las niñas en la toma de decisiones de política pública, aún se identifican barreras para la participación de estos en los espacios donde se desenvuelve su vida diaria, como el hogar, las instituciones educativas y sus comunidades, y también en los espacios generados por la Administración. En la participación en proyectos a nivel local muestra que su participación más directa se presenta en calidad de espectadores o asistentes a los programas

El mismo documento expresa que “La participación infantil no se concibe como un proceso cotidiano de las organizaciones en términos de considerar su opinión de manera directa para la toma de decisiones en relación con los programas y proyectos, ni en relación con los lineamientos de los mismos y su metodología” (SCDRD-UN, 2010, p. 76).

La evaluación de la Política hecha en 2011 expresa que “Se debe partir del reconocimiento de los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos de derechos.

Resolver las confusiones entre asistir y participar que se refleja en la manera de plantear la respuesta institucional. Lo primero es darle contexto de sentido, de lo que ha sido la participación...” (SDIS, 2011, p. 142).

La participación ha sido tratada como un derecho de menor valía a pesar del interés de las distintas administraciones en la escucha de la voz de niños, niñas y adolescentes. La trayectoria de la PIA, por su parte y en referencia a lo encontrado en la valoración de los otros componentes, señala que la garantía del derecho a la participación de los niños, las niñas y los adolescentes es condición para la garantía de los otros derechos de la carta (SDIS, 2011, p. 61).

El segundo documento de la Política hace avances en la definición de lo que significa participación y los retos que tiene la Política en este sentido, partiendo de reconocer la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes:

De esta manera, la comprensión de su condición de ciudadano y ciudadana resalta que la ciudadanía ‘se predica de todas las personas, de acuerdo con el ciclo vital en que se encuentren’. Lo que se traduce en participación real e incidente, en la visibilización de las subjetividades infantiles y adolescentes y en su consideración como actores sociales relevantes con capacidad para construir en conjunto en la esfera pública (p. 28).

La ciudadanía de la niñez demanda de su consideración como protagonistas de la vida pública y su participación con incidencia es fundamental para su vinculación a la sociedad. El reconocimiento del estatus de ciudadanía a niños, niñas y adolescentes aparece en la política para señalar y considerar en su trayectoria, la capacidad de ellos y ellas de interlocutar con el Estado, la familia y la sociedad (p. 27).

La participación infantil y adolescente contribuye a que ellos y ellas den significado a su singularidad y construyan su identidad a partir de la construcción de lo público. Por ello, se busca con este componente generar las condiciones para que las personas hasta los 18 años en todas las etapas de su

ciclo vital, incidan en la toma de decisiones que los afectan y se apropien de los mecanismos de interlocución que el Estado ofrece (p. 71).

Este componente promueve que la Administración Pública y la sociedad civil generen, promuevan y hagan sostenibles mecanismos de deliberación, veeduría y control social que garanticen la participación de niños, niñas y adolescentes en la vida de la ciudad, el fortalecimiento de sus propias redes de apoyo social, de su capacidad para contribuir al bien común y posibiliten espacios para la formación en el ejercicio responsable de sus derechos (p. 71).

La Política tiene un eje, el segundo, *Bogotá construye ciudad con los niños, niñas y adolescentes*, el cual incluye entre sus componentes el de escenarios para la ciudadanía, por medio de este componente se pretende:

Incidir en los ámbitos en que se desenvuelven los niños, las niñas y los adolescentes, para que en las prácticas cotidianas en las instituciones, las servidoras y los servidores públicos materialicen el reconocimiento como ciudadanos y ciudadanas y sujetos de derechos, y no sólo como receptores de los servicios del Estado para la garantía de sus derechos. Busca, así mismo, fortalecer las relaciones democráticas al interior de las familias y que las instituciones educativas desde la primera infancia promuevan el debate y la expresión de los puntos de vista de los niños, las niñas y los adolescentes (p. 74).

Iniciando la administración Petro se realizó una consulta a los niños, niñas y adolescentes de las diferentes localidades de la ciudad sobre el Plan de desarrollo y el alcalde sostuvo encuentros con grupos de niños, niñas y adolescentes para escuchar sus inquietudes y propuestas. Se conformó para esto una mesa de participación, conformada por instituciones de los diferentes sectores de la política social.

Se ha desarrollado el programa Infancias con voz, cuyo objetivo principal es “Instalar la participación activa y con incidencia de las niñas, los niños y adolescentes



en las decisiones del territorio desde sus experiencias, saberes, lenguajes y propuestas”. El programa incluye un espacio radial y más recientemente un espacio televisivo por el que se expresan los niños y niñas integrantes de los Consejos locales.

Se viene desarrollando una estrategia de juego, que busca, además de promover la garantía del derecho al juego, impulsar por este medio la participación infantil, así como un proceso denominado *Cómo nacen las palabras y los gestos*, que trabaja la participación infantil desde los primeros años.

Además, la ciudad formalizó y reactivó los Consejos locales de niños y niñas y el Consejo consultivo distrital, para lo cual se tiene un equipo humano de la SDIS dedicado al acompañamiento y promoción de estos procesos, hecho que llama la atención, dado que especializa el conocimiento sobre participación infantil, generando una separación con el resto de los procesos de la Política. El discurso de la participación infantil aparece como un discurso experto, dentro del discurso de derechos, como otro discurso.

El decreto que regula los Consejos dice que todos los sectores tienen que consultarles a los niños, que los alcaldes locales y el alcalde mayor se deben reunir con ellos cuatro veces al año que sus integrantes deben tener entre los 7 y los 14 años, ser mitad niños, mitad niñas y debe haber representación de indígenas, de afros, de niños con discapacidad y de víctimas del conflicto armado. El decreto establece que la SDIS ejerce la secretaría técnica de los Consejos.

Como se puede ver, en el desarrollo de la Política la ciudad ha hecho un esfuerzo por gestionar diferentes espacios y momentos de participación de niños, niñas y adolescentes, la pregunta es qué tanto avance han representado estos procesos en la garantía de su derecho a la participación.

Las convocatorias para conformar los Consejos se hicieron a través de las instituciones públicas con presencia local, estas lo que generalmente hicieron fue reunir

niños y niñas beneficiarias de sus programas (centros AMAR, comedores, colegios, clubes juveniles, etc.) e invitarlos a participar del proceso, lo que limitó la convocatoria a determinados sectores sociales y territorios específicos en las localidades.

Ocurrió que estos Consejos se fueron gradualmente desintegrando, al retirarse los agentes externos que convocaban, persistieron solo algunos en unas pocas localidades que tenían su dinámica propia, es por esto que cuando sale el decreto que los formaliza, los Consejos prácticamente no estaban funcionando, por lo que se diseñó una ruta para reactivar los procesos, tratando de hacer una convocatoria más abierta, aunque de todas maneras tendiendo a restringirse a las UPZ y barrios donde las instituciones públicas tienen presencia, que son en lo fundamental los de estratos 1, 2 y 3 (los estratos más bajos).

Un actor entrevistado que apoya actualmente estos procesos de convocatoria de Consejos locales los describe así:

Lo primero es, nosotros tenemos diseñadas una serie de metodologías para trabajar ya con los consejos. Entonces, digamos que en un consejo recién formado después de la convocatoria, o sea, ya después, como en la segunda sesión que necesita ya voluntariamente, se hacen actividades de acuerdo a la metodología, para activar el plan de acción. Entonces, se hace con ellos un trabajo, empieza un plan de acción, que es lo que queremos hacer, también se hacen recorridos por el territorio para identificar que hay y que es lo que se puede hacer también, y a raíz de eso se hace el plan de acción con ellos y se está trabajando con ellos en lo que te comente, o sea, en formación de derechos, en conocer la política pública de infancia y adolescencia, en los recorridos territoriales, en las reuniones con los alcaldes locales, en el desarrollo de sus iniciativas... (Entrevista 23)

Ellos tienen unas iniciativas locales, por cada localidad hay una iniciativa de acuerdo a el trabajo que ya se ha realizado con los consejos, o sea, que ellos mismos ya han identificado que quieren hacer... ¿cuál es la idea de nosotros?

potenciar esas ideas precisamente, que ellos tengan la capacidad de ver que es lo que necesitan y que es lo que quieren y cómo lograrlo... ellos también van identificando como esas cuestiones y se les da una propiedad de derechos... que ellos también aprender a exigir sus derechos y pues en la misma medida cumplir con sus deberes, y con responsabilidad con todos los niños y jóvenes que habitan el territorio... mostrarles que tienen la posibilidad de hacer que sus voces sean escuchadas, entonces se hace también mucha referencia de cómo son sus contextos en la casa, como son los contextos escolares, ¿si los escuchan, si no los escuchan? ¿qué tipo de escucha es la que tienen?, y se les cuenta todo lo que se puede hacer en un consejo, que pueden transformar su territorio, incidir en la comunidad, movilizar a la comunidad, que pueden transformar cierto tipo de realidades si ellos se lo proponen, que por eso es que los convocamos. La convocatoria siempre está abierta...se quedan solo finalmente los que están interesados en hacer parte de eso, se les cuenta también que tienen la posibilidad de dialogar con los tomadores de decisiones, y plantear sus ideas, hacerles seguimiento... ellos se reúnen con la alcaldesa local, ellos seleccionan sus representantes para ir a reunirse con la alcaldesa, o con la subdirectora, o con el secretario, la secretaria de los sectores que requieran de la presencia de ellos y de su participación... estamos empezando con ese proceso de presentar proyectos... en cómo se prepara un proyecto, a quien hay que dirigirse y cómo se gestiona, digamos que este año ha sido como todo ese proceso, también, para que ellos sean autónomos y puedan crear sus propias soluciones, que no dependan tanto de nosotros. (Entrevista 23)

Las personas que se encargan de coordinar estos procesos perciben una tensión entre estar impulsando y creando espacios de participación, cuando esta debería venir de los mismos actores sociales:

Es un poco jarto decir que tiene que existir una obligatoriedad con los consejos, porque es prácticamente nuestro trabajo concientizar, sensibilizar para que se muevan las cosas, cuando es un derecho, es un derecho fundamental de ellos,

debería tener las garantías para que sea reconocido como tal, sino fuera tan directivo que lleven a los niños a decir ideas y ya, y con eso cumplimos, sino que de verdad sea la capacidad de decir vamos a escucharlos, no sea un mandato... (Entrevista 23)

Se realizan además procesos de sensibilización de los adultos y de formación en participación a funcionarios de las instituciones locales: “Sensibilizar a los adultos frente a la participación infantil, y formarlos en participación infantil... la idea es transmitir precisamente eso, o sea, que todos tengan la capacidad de escucha de los niños y las niñas, de identificar las diferentes formas de participación infantil...” (Entrevista 23).

Como se puede ver, el proceso de promover la participación de niños, niñas y adolescentes en estos espacios instituidos es costoso para la ciudad y requiere toda una movilización de funcionarios que están a cargo de su impulso. Una de las entrevistadas opina:

Si en algún momento dado se dijera que la ciudad no necesita los consejos de niños y niñas, hasta yo estaría de acuerdo, no los necesitamos, sólo necesitamos propiciar escenarios de interlocución, propiciar espacios en los que los niños y las niñas puedan hablar, pero que tengan interlocución, que no hablen solos, porque siempre darles una pared, que los niños expresen ahí sus opiniones, si nadie las va a leer y nadie va a tomar una decisión sobre lo que la pared está diciendo, necesitamos oídos, atentos y con carácter decisivo también. (Entrevista 14)

En la convocatoria a proceso de participación, se ha usado desde sus inicios, el arte y el juego:

La estrategia que buscamos es que a partir de otras expresiones que son los lenguajes artísticos que estamos completamente seguros de que es a través del

arte y del juego, como según sean los procesos de participación infantil, podamos acceder a garantizar el derecho a todas las poblaciones de todos los sectores... (Entrevista 14)

Hay un sector que tiene una trayectoria de muchos años de desarrollar a su interior ejercicios de participación y es el sector educación, a nivel de las instituciones educativas se desarrollaron en los años analizados diferentes procesos orientados a promover esa participación, que se suman a los mecanismos instituidos de personeros, participación en gobiernos escolares y consejos estudiantiles:

La Secretaria de Educación siempre ha tenido un trabajo fuerte en temas de participación, de hecho tiene una dirección de participación, en este momento es mucho más fuerte porque se articula eso con toda la construcción y el ejercicio de la ciudadanía... participación en mesas estamentales, o sea instancias obligadas y no obligadas, por ejemplo los personeros, los concejos... se diseñan los PIECC, los proyectos institucionales para la educación de la ciudadanía y la convivencia, tenemos mesas con universitarios, que eso se llama Bogotá ciudad universitaria o los BCU... tenemos el tema de participación acercando realidades, qué es un proyecto que pretende juntar a los niños del sector público y del sector oficial en los mismo escenarios para que disfruten de una ciudad que ofrece muchas cosas... están las Incitar, que no se ha quedado en mero ejercicio formal de la participación como está concebido en la norma y en la política, sino más amplio... tenemos un ejército de profesionales acompañando a los colegios en eso, porque la idea es que los muchachos y las muchachas participen, pero de la manera formal porque se queda es que, uno va, uno es el veedor o sea el cabildante menor, además le dicen menor, el otro es personero, el otro es contralorcito y pare de contar, no aquí son proyectos que transversalizan a la escuela y tienden a ser de verdad fuertes y de arraigo con las unidades educativas, ahora se está pensando un trabajo con padres de familia, colegios abiertos a la comunidad, eso es, aquí esto es muy fuerte... tenemos un convenio con Naciones Unidas en un proyecto

grandísimo con otro escenario fuerte de participación qué es el SIMONA, que es una simulación modelo de naciones unidas, aplicado al distrito... (Entrevista 12)

En las localidades es donde se desarrollan las estrategias de participación que se diseñan a nivel central, es donde se crean los Consejos, donde se hacen las consultas y los eventos participativos:

... creo que hubo una mayor conciencia frente a escucharlos y que ellos participaran, no la concepción del niño y niña que venga a hacer la presentación, o que se le tenga en cuenta para el acto cultural o el que canta los pollitos y dice mire, no, fue una situación mucho más de conciencia de lo que significan las voces de los niños, en los jardines y en las casas un poco lo que procuramos trabajar con los servidores públicos, con las funcionarias y demás, era cómo las voces de los niños era fundamental tenerlos en cuenta desde esa primera infancia, y un poco lo que conocí desde el CLOPS fue un esfuerzo muy importante porque los niños y niñas de primaria y de bachillerato de los colegios públicos participaran muchos más de los procesos, por ejemplo en los procesos de elección popular de los colegios... (Entrevista 11)

En lo local se crea el consejo de niños, niñas de la localidad... se les da voz a los niños, se les civiliza a los niños, se trabaja con los niños líderes de los colegios distritales y particulares, se hace ponencias frente a las JAL de muchas necesidades que ellos visibilizan... se hacían propuestas muy concretas frente a la JAL y los requerimientos que ellos vivencian en su sector, en su localidad... (Entrevista 25)

En la localidad de Suba, se impulsó inicialmente la creación de un solo Consejo local de niños y niñas, pero dado que es una localidad de más de un millón de habitantes, con diferentes sectores y grupo poblacionales, para el año 2014 se tenían constituidos 3 consejos, en diferentes zonas de la localidad, los cuales hacen parte del Consejo local, sin embargo esto que es un avance, se estrella con la lógica

administrativa “... es difícil para las facilitadoras porque tienen que realizar tres reuniones, ya no una sino tres, y hay una dificultad y es que es sólo una persona y también que tiene que prepararse la metodología, hablarse con las familias...” (Entrevista 14).

Las Alcaldías locales también han interpretado e incorporado de diferentes maneras la participación de niños, niñas y adolescentes, como ocurre en la Alcaldía de Suba:

¿Cómo lo hacemos?, aquí vienen los jardines a solicitar la visita a la alcaldía, o vienen los grados de los colegios distritales... los niños vienen a conocer la alcaldía, qué es lo que se hace en una alcaldía... los reunimos en el despacho del alcalde, los niños allí hacen preguntas, ¿qué cómo se llama la alcaldesa?, ¿qué hace?, no sé qué y muchos niños pues hacen solicitudes por medio de cartas, qué queremos que se nos tenga en cuenta para no sé qué cosas, qué el parque, que por el lado de nuestro jardín no hay una vía, que nosotros queremos... conocer Mundo Aventura, y nosotros pues entramos a apoyar esos temas, entonces un día , vamos a hacer con el colegio tal, va a haber un proyecto para tantos niños y empezamos a articularlo con los colegios, con lo jardines y todo el tiempo estamos rotando para que todos los niños de todos los jardines y de todos los colegios que tienen primera infancia pues puedan acceder a los proyectos, se sienten beneficiados de los proyectos que tenemos. (Entrevista 31)

En el proceso de la Política no se han logrado articular las distintas instancias de participación de niños, niñas y adolescentes, cada una de las cuales responde a convocatorias sectoriales, presentándose superposiciones entre los diferentes procesos y espacios de participación.

Los actores entrevistados reconocen que la ciudad ha hecho un esfuerzo importante por generar espacios de participación:

Se hicieron acciones que fueron generando cambios en los imaginarios de la sociedad bogotana y que los niños pueden pensarse su ciudad y por eso entonces hay niños consejeritos locales que se sientan con el alcalde de Bogotá y que frente a los problemas que el alcalde les presenta pueden opinar, y es opiniones son válidas porque ellos viven en Bogotá... (Entrevista 18)

Para rendición de cuentas, se hicieron unos ejercicios de primera infancia interesantes, bonitos, entonces de ahí salió un material y ese fue el material que se recogió para construir el ejercicio de política, del convenio de primera infancia, ahí sí se intentaron generar algunas líneas de participación específicas, o como construir desde ahí para tirar línea de los temas de participación infantil... (Entrevista 16)

Creo que tuvo amplia participación comunitaria, no solamente en la formulación sino también en la ejecución y participación permanente de niños y niñas. (Entrevista 3)

Creo que a nivel del Distrito con los consejos tutelares, los consejos de niños y niñas, los niños tienen muchísimo más participación y tienen más voz o se encontraron líderes muy grandes. (Entrevista 2)

Si miramos hacia atrás, pues está el encuentro de todos los colores que se hizo todo el trabajo con alcalde mayor, con alcaldes locales, se reunía cada 15 días con los alcaldes, se escucharon las voces, se hizo un documento para el plan de desarrollo actual y después ya se empezó a implementar la participación infantil digamos a nivel distrital y a nivel local. (Entrevista 32)

Si bien se han abierto espacios para escuchar la voz de niños, niñas y adolescentes, esa voz ha sido poco tenida en cuenta a la hora de tomar las decisiones, como lo expresan los entrevistados:

¿Qué tanto de sus voces quedaron efectivamente reflejada en los proyectos?... se hicieron ejercicios de escucha ¿qué tanto de eso se incorporó? Tal vez no mucho. (Entrevista 17)

Poquito, se oyen muy poco...nosotros permitimos un bajonazo en los temas de



participación infantil y de retroalimentación de la política, en la formulación del plan de desarrollo tuvimos en cuenta niños y niñas y se hizo un ejercicio, se retroalimentó, se incluyó en la propuesta que se hizo al plan de desarrollo... la visión que los niños tenían, quedó en pequeña escala en lo que son los consejos de niños y niñas que hacen actividades, pero que no redundan en el tema de la política y quedó digamos en actividades pero imaginarias... (Entrevista 7)

... pues quizás fueron tenidas en cuenta, pero muy poquito yo creo también porque ahí juega mucho el presupuesto... ya eran unos recursos amarrados a unas metas... (Entrevista 5)

... no solamente basta con escuchar a los niños, sino que su voz sea tenida en cuenta y esto solamente pasa con unos espacios y con unas condiciones muy específicas... sin embargo siento que como dice Roger Hart que seguimos en una participación en una fase decorativa, muchas veces hemos estado en consejos de política social distritales, donde los niños y niñas hacen presencia, digamos a partir de un trabajo en su comunidad, expresan las necesidades que tienen, la situaciones de vulneración de derechos a las que son sometidos, pero finalmente yo siento que no pasa nada cuando lo expresa... le pasan a los sectores un pliego de peticiones y nadie hace nada con eso, entonces siento que sigue siendo muy decorativa, o sea nadie está como preparado para promover esa participación ni los papas, ni los maestros, ni tampoco nosotros que escuchamos y finalmente no hacemos. (Entrevista 1)

... yo pienso que a veces se maneja es como un requisito, que la participación es importante, que escuchar sus voces que todo, pero que participen así como tan decisoriamente no, yo no sé hasta qué punto todo eso que se ha recogido para las audiencias de niños y niñas para la rendición de cuentas, para el plan de desarrollo que se esté llevando a cabo, eso estamos atrasados en ese tema. (Entrevista 32)

... se empiezan a abrir espacios para hablar, pero de ahí a ser tenidos en cuenta no, incluso se toman decisiones en contra de lo que los niños y los jóvenes quieren, por decir, ejemplos tan sencillos como qué hay un espacio qué les interesa muchísimo a los niños, a los jóvenes, de teatro, de música, de hacer

música de esa cosa, en cualquier momento en el nivel central deciden qué esa persona qué realizaba esa actividad con los niños no va más y no va más, a pesar que los niños lo quieran... no vale que se diga que eso era apreciadísimo de los niños, que los niños digan, eso no incentiva la participación, hace que las personas, sobre todo los jóvenes no crean en el Estado... (Entrevista 4)

Falta generar unos mecanismos que de verdad generen una participación real, y que se tenga en cuenta, como tú dices... Porque si participación es convocarlos a un escenario de validación de la Política, eso no es participación... es que sean unos verdaderos protagonistas de la Política, que ellos den cuenta, que ellos utilicen los mecanismos de participación, que tengan la posición de exigirle a un Alcalde, a una Institución por qué no se están haciendo efectivos los Derechos... de que exijan... o sea la exigibilidad de los Derechos... (Entrevista 5)

Las propuestas de fomento de la participación no han logrado incidir en los espacios cotidianos donde se hacen los primeros ejercicios de ciudadanía, como son las familias, su incidencia también ha sido relativamente baja en los espacios de educación inicial:

...cuando se habla de participación infantil, habla de los consejos de niños y niñas, habla de la participación como pública y hay un gran vacío allí de cómo trabajar con las familias la participación infantil, creo que la participación infantil tiene como varias aristas que abordar y la principal digamos como en un proceso de desarrollo, debería ser el espacio primario, que es la familia, entonces también como preparar a los adultos, no sólo a los papas y a cuidadores, sino a los profesores, los del jardín y a los profesores de la escuela, para permitir motivar, la participación infantil sin que represente una amenaza para ellos, eso es una transformación social que tiene que abordar como esos varios discursos. (Entrevista 1)

Las voces que se escuchan son las de los más grandes y a quienes se escucha son aquellos formados, que tienen una trayectoria: “Los niños no, pero los jóvenes sí... Se escoge un perfil de chinos que han vivido momentos comunitarios. De procesos de organización y participación comunitaria que les dan muchos elementos a los chinos para ser protagónicos en esos escenarios” (Entrevista 5).

Se ha avanzado en escuchar a los jóvenes, pero con los niños y niñas es más una participación simbólica:

... se programaron y se montaron actividades para escuchar la voz de los niños, pero a mi particularmente me parecía muy impuesta esa cosa, no era del proceso, era una cosa como, bueno entonces ahora preguntémosle a los niños cuáles son los problemas y que hagan una jornada y que pinten y esas cosas, pero no era una cosa sistemática... tenemos una gran debilidad, cómo garantizar la participación de niños y niñas en una política de infancia cuando no hay una estructura participativa de niñas y niños... sí tú quieres encontrar a los jóvenes ahí están, pero los niños y niñas en eso todavía está presente en nuestra sociedad la minoría de edad, política y ciudadana, se asume que ellos están todo el tiempo para recibir, ellos hicieron un esfuerzo por convocarlos pero no se logra subsanar un vacío real, uno tendría que decir que esos ejercicios fueron reflejo de la limitación que tiene la participación de la infancia en la ciudad, diría yo, unas cosas simbólicas muy bonitas, pero muy simbólicas. (Entrevista 6)

Un gran obstáculo para avanzar en garantizar el derecho a la participación, es la concepción que tienen los adultos sobre la infancia, incluidos los funcionarios de la administración, persiste una limitación cultural para verlos como sujetos activos y participantes:

...pues se empiezan a generar todos esos Decretos, esos Acuerdos... como de visibilizar. Que ese puede ser un aspecto positivo, pero si al interior de esos

escenarios que uno cree que mueven a los niños no hay una verdadera concepción de lo que significa la participación de los niños, pues tampoco le estamos apuntando... (Entrevista 5)

Los alcaldes locales a priori cesan en sus agendas la participación de niños y niñas, no es fácil, para ellos estos son eventos que deben hacer el día del niño, o en la Navidad, no es una necesidad para el alcalde mayor ni para los alcaldes locales tener en cuenta a los niños, no es una necesidad porque ellos piensan que escucharlos es como casi obligarlos a que hablen como adultos... ellos tienen resistencias, porque se sienten incómodos porque no saben hablar con los niños tampoco. (Entrevista 14)

Hace falta todavía posicionar más el tema y visibilizar más a los consejos... o sea concientizar de verdad a los adultos sobre cuáles son esas formas de participación y que identifiquen que el consejo no es 'una cochita linda pechoca' no, sino que es algo también serio, y que tiene incidencia, y capacidad de transformación de la localidad y de los territorios... (Entrevista 23)

Yo pienso que todavía estamos como muy autoritarios en eso... todavía construimos la política de infancia y adolescencia desde nuestra mirada pero cierto que hay, hay muchos temores, temores de que el niño diga cosas que sean como para la edad... creo que es más temores de que los muchachos tengan razón sobre su misma política que a veces estamos como perdidos frente a lo que ellos quieren... yo creo que ese es el mayor reto que tenemos de escucharlos y que ellos vayan construyendo porque hay muchísimas cosas en que los muchachos tienen efectividad. (Entrevista 2)

No se da la participación de los niños y niñas y el problema son los adultos, porque para ellos no es importante, ellos dicen que los niños de un año no tienen nada que decir o que las ideas de los niños son ideas que se deben decidir por los adultos... (Entrevista 14)

El problema radica en que muchas veces los adultos no tenemos esa capacidad de escuchar a los niños y las niñas e identificar cuáles son sus ideas, precisamente todavía se tiene la idea que por ser niños, es menos, es chiquito, es bonito, pero que no tiene poder, como de decir sí o no, de acción...

(Entrevista 23)

Uno de los entrevistados cuestionó por qué a través de los espacios de participación instituidos, no se logran recoger las voces de inconformidad y de rebeldía de las nuevas generaciones:

Los jóvenes quieren, buscan sus espacios de participación, a veces muy a la fuerza digamos... barras, de toda esta cosa, toda esa explosión juvenil a veces un poco desbocada es porque justamente no hay espacios de participación, ¿sí?, creo que toda esta cosa de las barras, los muchachos qué salen a romper todo, que rompen, que gritan, que hacen, no son escuchados, no se los tiene en cuenta, uno habla con alguno de estos muchachos y encuentra qué las cosas siguen un poco pareciéndose a lo que hemos condenado, qué no tienen lugares, su voz no tiene lugar todavía o hablan pero eso no se tiene en cuenta... (Entrevista 4)

Algunos de los actores entrevistados consideran el hecho de que los espacios de participación creados sean procesos direccionados: "...creo que todavía sigue muy... muy dirigido por los adultos... Claro que esto que se está moviendo es reciente, no es tan como para uno decir, bueno, ya estos chicos funcionan solos" (Entrevista 5). "... eran ejercicios muy formalizados digamos muy de consulta..." (Entrevista 19).

Son instituciones hablando en nombre de los niños y las niñas... a mí lo que me interesa es que los niños y las niñas de las localidades participen, hablen, decidan, se muevan, monten sus emisoras, monten sus periódicos, sus carteleras, sus eventos, pero que participen de una manera que entiendan lo público, que le exijan al estado sus derechos y no un funcionario hablando mal de los niños y llevándolos a eventos o a paseos para mostrar una factura... el sujeto social es el que tiene que desarrollar su propia identidad, su propia dinámica. (Entrevista 24)

... sacaron un proyecto que se llama apoyo a iniciativas juveniles y muchas organizaciones juveniles, bueno se hicieron cabildos, se hicieron muchas propuestas, se le dijo a la gente, ‘organícense y ustedes hacen las propuestas’, luego se montaron qué una propuesta es un proyecto, entonces ustedes no saben hacer proyectos, entonces vengan aquí les enseñamos a hacer proyectos y es que un proyecto necesita un diagnóstico, ustedes no saben hacer diagnóstico... (Entrevista 24)

... se ve a los niños como figura decorativa, entonces para un evento llevémoslos y les tomamos la foto, que si está participando, que no sé qué, que si se cuándo, pero la realidad, como que no se lleva a la práctica como debe ser. (Entrevista 32)

... seguimos con muchos rezagos de lo anterior... de que hay que darle al niño todo, sin que él piense, participe, actúe... (Entrevista 5)

Uno de los actores cuestionó los mismos procesos de participación que se vienen llevando a cabo, considerando que estos son manipulados:

La Secretaria de Integración Social, con el tema de los consejos locales de infancia, genera procesos de organización de los niños y las niñas... o sea todo es una mirada de asistencia... mejor dicho era más fácil ir a un barrio y decir ‘oiga ustedes son los representantes acá’, no mediaba ningún proceso de organización para decir que esos niños eran los representantes... realmente no hay procesos organizativos de niños en la ciudad no lo hay, lo que hay son los scouts o la iglesias o algo de deporte, ¿sí?, pero qué los niños tengan un ejercicio de participación, no lo hay... (Entrevista 24)

También se hizo un cuestionamiento a la limitada cobertura que logran los procesos de participación que se han impulsado: “...hay un grupo de gente en integración social que trabaja en participación infantil, me parece que son a pesar del esfuerzo de ellas y porque son casi todas ellas, muy meritorio, pero siguen siendo cosas muy pequeñas, eso no quiere decir que este mal, pero falta participación de niños y niñas” (Entrevista 4).

Ni en el Comité operativo distrital, ni en los Comités operativos locales de la Política hay participación de niños niñas y adolescentes, ellos y ellas han sido escuchados en algunos momentos coyunturales, pero no tienen un espacio permanente en estos espacios de debate, construcción, seguimiento y evaluación de la Política. Su voz llega a estos espacios por la mediación de los expertos que la recogen.

La decisión que tomó el Comité era que las voces de los niños y las niñas no necesariamente tienen que ir a todas las reuniones con adultos para sentir participación, sino que la participación va mucho más allá, desde los escenarios cotidianos de su vida, en una reunión vemos porque participa ¿pero en la cotidianidad? entonces la idea es que nosotros más bien llegamos a sus escenarios más cotidianos, las instituciones, y a través de mecanismos que los que saben de niños y niñas crean se reciben sus aportes... (Entrevista 20)

Al COLIA nunca han ido, ellos saben que el trabajo que están haciendo, hace parte de otro espacio donde van los adultos, pero a ese espacio del COLIA, nunca han ido, porque precisamente, ha sido un tema de discusión en el COLIA el poder realizar una sesión con ellos y ellas, o sea, que ellos no se van a quedar, dos horas, tres horas, y hasta cuatro horas sentados hablando, y muchas veces los adultos tampoco están dispuestos a asumir otro tipo de posturas, u otro tipo de roles para comunicarse con los niños... (Entrevista 23)

No están entrando los niños al COLIA pero sí se están escuchando en sus espacios, sólo que está la tarea de indicadores, matrices, de fichas, de planes de acción que hay que entregar... creo que a veces se desdibuja la opinión de los niños, porque como parece tan evidente, porque a todos los niños les importa el agua, o todos quieren educación, entonces todo es muy evidente... y cuando toca decir, ustedes cuanto han dicho de las ideas de los niños pues han hecho mucho, porque todo lo que hacen es por los niños (Entrevista 14)

Este año no han venido niños al COLIA, de pronto en algunas acciones puntuales si vienen... las personas del nodo ponemos que se hizo en el Consejo de niños y niñas... que fuimos al jardín botánico, que fuimos a Divercity, que al parque el mirador de los nevados, que están haciendo unas clases de

periodismo infantil, bueno como un informe general de lo que están haciendo desde el Consejo, pero no se está haciendo digamos que los niños están viniendo... (Entrevista 32)

... está haciendo mucha falta la articulación del Consejo de niños en el COLIA y en el CLOPS, porque siempre se ha dicho que es importante que ellos participen, entonces como que la teoría se dice una cosa pero en la práctica no se lleva a cabo... (Entrevista 32)

Novella (2011) plantea la diversidad de lecturas sobre participación infantil que se encuentran en las sociedades del siglo XXI:

Hablar de participación implica adentrarse en un terreno pantanoso, ya que su significado da pie a múltiples lecturas e interpretaciones. Además, se ha de tener en cuenta que en la última década ha sido uno de los conceptos más sobreutilizados y desvirtuados, que se puede explicar desde diferentes miradas, desde diferentes posiciones e, incluso, desde intereses contrapuestos o, como mínimo, ambivalentes. Compartimos la idea de que la participación se ha acabado convirtiendo en algo que todo el mundo invoca, porque nadie puede declararse contrario, pero para cada cual tiene un contenido y significado diferente (p. 3).

Las respuestas de los entrevistados evidencian esta diversidad de lecturas sobre cómo se garantiza efectivamente el derecho a la participación de niños niñas y adolescentes, con un pantanoso consenso sobre la necesidad de abrir espacios formales de participación, la cual sería en este momento la responsabilidad principal del Estado, pero con grandes diferencias sobre qué hacer con las opiniones y aportes que hacen niños y niñas, que son vistos como “*consejeritos*” y con algo menos de desconfianza en los aportes que pueden hacer adolescentes y jóvenes.

Llama la atención el uso de expresiones como “se les da voz a los niños”, “se civiliza a los niños”, “*consejeritos*”, “uno dice caramba los niños no piensan, los niños



piensan y mucho”, “eso no quiere decir que perdamos autoridad” (refiriéndose al hecho de permitir su participación), expresiones que dejan ver que hay un discurso de derechos aceptado, pero persisten concepciones de minoridad y de incapacidad de niños y niñas.

Los que se ubican como problemas de la infancia y la adolescencia son contruidos desde los adultos, temas como las identidades diversas son vistos como potencial problema, no se conocen y por tanto no se reconocen las interpretaciones que niños, niñas y adolescentes dan a estos ‘problemas’ definidos desde los consensos adultos, su voz se pierde entre las voces de adultos expertos en sus derechos.

Liebel (2006) ubica dos corrientes en la aplicación de los derechos de niños, niñas y adolescentes: Una que pone énfasis en la protección y también en la garantía de condiciones de vida dignas para las y los niños y otra que apunta a la igualdad de derechos y a una participación activa de los niños en la sociedad. Estas dos corrientes coexisten, dado que son totalmente contradictorias. En el caso de la Política de infancia y adolescencia de Bogotá predomina la primera corriente, aunque hay un sector pequeño que se mueve más en la segunda corriente.

El ‘adultocentrismo’ predominante que atraviesa aun los discursos alternativos lleva a vaciarse de contenidos el discurso de la participación de niños, niñas y adolescentes, como lo afirma Cussianóvich (2005).

... él y los discursos sobre participación de niños y niñas ha devenido en una generalidad que ha perdido posibilidades de contenido político y carácter público, es decir, han acusado una tendencia a vaciarse, o en todo caso, abortar la posibilidad de que el discurso lograra plasmar un sentido y significado de carácter realmente político y con capacidad de incidir en lo público. En otras palabras, que la participación de niños y niñas en nuestras sociedades pudiera romper el cerco prefabricado que el mundo adulto ha convenido en asignarle a la infancia y cuidadosamente calculado para que no pierda lo que se ha dado en

llamar su carácter “infantil”, sinónimo, en general, de alejarlo del mundo “propio de los adultos” (p .80).

En la Política la palabra de los niños ha estado y está ausente, hay un coro monocromático de voces (funcionarios e instituciones que comparten un discurso monológico), la voz de los niños como diría Llobet (2006b, p. 155) es ‘extranjera’, requiere de traductores especializados que la lleven al lenguaje formal, perdiendo en ese tránsito su originalidad y convirtiéndose en un mito de la Política.

## **6. REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIÓN**

El campo de las políticas públicas de infancia y adolescencia está habitado por diferentes tipos de discursos: académicos, jurídicos, políticos, cotidianos, sin embargo en los últimos años se ha tendido a tornar hegemónico dentro del campo, el discurso de los derechos, que si bien es reconocido como un discurso jurídico-normativo, tiene una base ética y política.

Dicho campo está conformado además por múltiples actores de diversos orígenes, ideologías e intereses, quienes desarrollan diferentes acciones, en el contexto de planes, proyectos y programas sectoriales, y quienes manejan discursos que con frecuencia entran en tensión con el discurso de los derechos y le hacen resistencia.

Esta investigación buscó adentrarse en la comprensión de cómo se ha ido construyendo este campo y de cómo el discurso de derechos lo ha permeado y transformado, para ello se realizó el estudio del caso de la Política de infancia y adolescencia de Bogotá y de una de sus localidades, entendiendo que este caso si bien dice de sí mismo, también habla del proceso general de articulación del discurso de derechos con las Políticas de infancia y adolescencia.

Se parte del planteamiento de que las políticas públicas son construcciones discursivas en las cuales se reflejan las luchas por el poder y el reconocimiento, por ello se asume para su estudio un enfoque interpretativista, buscando develar las ideas e intereses que sustentan dichas prácticas discursivas.

Se trató de decodificar las narraciones de los actores de la Política, así como de los textos escritos (tanto los fundacionales, como los que han aparecido en su desarrollo), mirando para ello tanto el texto como el intertexto, buscando entender sus múltiples sentidos y significados, encontrar acuerdos y contradicciones, consensos y disensos; pretendiendo develar las complejas relaciones que se dan entre un discurso que

quiere transformar las relaciones sociales e intergeneracionales, una institucionalidad que defiende sus intereses de reproducción y unos actores sociales que se mueven entre estas tensiones.

Se partió de la pregunta sobre qué tanto el discurso de los derechos, logra permear políticas para la infancia y la adolescencia, diseñadas desde una mirada asistencialista y reparadora, en un convulsionado mundo lleno de injusticias sociales que afectan de manera significativa a las nuevas generaciones.

Una primera tensión que se encontró es que las políticas públicas surgen históricamente como respuesta a problemas socialmente relevantes, y la infancia y la adolescencia no son un problema en sí mismas, sino un grupo poblacional afectado por múltiples problemas. El nuevo campo de Política que surge se sustenta en un consenso ético como son los derechos (referencial global), pero en su interior falta claridad en el papel que juegan y en cómo se articulan instituciones y actores vinculados a distintos sectores de la política social con referenciales sectoriales particulares.

Esta situación ha llevado a una dualidad discurso-práctica, tensión que no se refiere solo a la construcción del campo, sino también a cómo se articula el discurso de los derechos con políticas sociales construidas desde una perspectiva de control social, que más que solucionar los problemas, pretenden evitar que estos generen conflictos al modelo político dominante.

Una pregunta que subyace a esta tensión es hasta qué punto en un modelo de democracia formal, como es el caso de Colombia, donde el Estado está al servicio de los grandes capitales, es viable el desarrollo de una política que se basa en principios de solidaridad y justicia social y cuyos pilares son la igualdad, la libertad y la dignidad humana.

Esta tensión se observa en el caso Bogotá, donde la Política de infancia y adolescencia se genera en el contexto de gobiernos de izquierda que asumen los

derechos como un discurso progresista que se opone al discurso neoliberal dominante, con la pretensión de producir profundas transformaciones políticas y sociales.

Se encontró que si bien hay avances significativos en la promoción del respeto por los derechos, los logros son menores en la garantía efectiva de los mismos, manteniéndose un énfasis en el restablecimiento antes que en la prevención de las vulneraciones de los derechos, dado que se sustentan en políticas reparadoras dirigidas a corregir situaciones específicas y no a abordar las causas estructurales.

Las cuatro dimensiones de los derechos: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, no se incorporan al discurso de la Política. Las barreras de accesibilidad geográfica, económica y cultural no se explicitan, la consideración de la disponibilidad varía según el sector o programa que se analice, hay preocupación por la aceptabilidad y desarrollos interesantes en adaptabilidad, particularmente respecto a grupos étnicos, víctimas de violencia y personas en situación de discapacidad.

El principio de la universalidad en la garantía de los derechos, planteado en el marco general de la Política, no se ve reflejado en su hacer, predomina un discurso que entiende que la universalidad se refiere al acceso a servicios, no a la garantía de derechos.

Se justifican con un discurso de universalización políticas dirigidas a segmentos poblacionales, seleccionados ya sea por consideraciones etarios (primera infancia), por diferencias económicas (poblaciones más pobres) o por tipo de vulneración (niños trabajadores).

En el modelo político dominante en el país se considera que el mercado puede solucionar el acceso a servicios que contribuyen a garantizar derechos, por lo que el papel del Estado se limita a facilitar que quienes no los pueden adquirir, accedan a los servicios que ofrece el mercado, para lo cual se emplean estrategias de focalización. Dichas estrategias fueron acogidas por los gobiernos de la ciudad, quienes a pesar de las

diferencias ideológicas con el gobierno central, reprodujeron estrategias de un modelo de organización del Estado con el que no coinciden.

Sobre el principio de igualdad y no discriminación se encontró que si bien hay un aparente consenso discursivo, se presentan desigualdades significativas en la calidad y oportunidad de los servicios. Las diferencias entre quienes acceden a un servicio en el mercado, quienes son beneficiarios de programas o subsidios y quienes oscilan entre las dos opciones, generan nuevas desigualdades y discriminaciones. Las políticas logran algún nivel de compensación, pero están lejos de generar igualdad de oportunidades, en el discurso de los actores se equipara igualdad con no discriminación, dándole a esta un contexto limitado.

Persisten hoy como ocurre desde hace varios siglos, dos mundos de la infancia y la adolescencia: uno que se parece a la infancia idealizada de Rousseau que dedica su tiempo al juego y al estudio y otro que se parece a la infancia de Dickens que dedica su tiempo a la supervivencia, hoy como ayer la diferencia la establecen los recursos de las familias. Estas dos condiciones de la infancia se tienden a naturalizar por parte de los actores de la Política, quienes asumen que las desigualdades sociales son realidades inamovibles que están por fuera de la Política.

En la Política están planteadas dos lecturas de la integralidad: La visión de conjunto de las múltiples dimensiones y componentes de lo que es la garantía efectiva de derechos (integralidad de los derechos) y la articulación de los programas, proyectos y acciones dirigidos a garantizar los derechos (integralidad en la garantía de los derechos). Sin embargo, en este como en otros temas hay una distancia grande entre lo establecido en los documentos y lo que ocurre en la implementación de la Política, se ha avanzado en la articulación de algunos sectores e instituciones, pero estos avances no se logran sostener en el tiempo, porque predominan las agendas sectoriales sobre las agendas comunes, persiste una importante fragmentación de acciones, instituciones y sectores.

Es de resaltar el grado de articulación que se alcanza en el nivel local, donde las diferentes instituciones logran planear y ejecutar acciones articuladas, dirigidas a poblaciones, grupos o familias específicas. Es una articulación limitada a intervenciones coyunturales, pero que muestra la validez del planteamiento de la integralidad y de cómo ésta tiene mayor sentido cuando se centra en las personas, no en los servicios.

Las dificultades en aplicar una perspectiva integral de la Política, evidencian las tensiones que se dan entre una perspectiva sectorial orientada a la solución de problemas, vistos estos como problemas sectoriales, y una perspectiva de política poblacional orientada a la garantía de los derechos de los ciudadanos.

La ciudad ha realizado interesantes ejercicios de participación infantil y adolescente, entre los que destacan los consejos locales de niños y niñas, sin embargo no ha logrado incluir a niños, niñas y adolescentes en los procesos de la Política de infancia y adolescencia, ni su voz se ha incorporado en la misma. Entre los actores de la Política se percibe un temor a la participación infantil y adolescente, dado que se considera que niños, niñas y adolescentes no son suficientemente competentes para participar y que su participación le quita poder al discurso experto. Los discursos que circulan están lejos de la aceptación de la ciudadanía política, la ciudadanía social y la ciudadanía cultural de niñas, niños y adolescentes.

Para recoger la voz de niños y niñas y para promover su participación se ha acudido a un grupo ‘experto’ en el tema, ellos traducen la voz de niños y niñas al discurso adulto y viceversa (llevan a niños y niñas el discurso adulto), esta intermediación ha aliviado a los demás actores de la Política de su contradicción entre un discurso incluyente y una práctica tradicionalmente excluyente de la voz de los más jóvenes.

La participación ciudadana en torno a la Política es vista de manera instrumental, se entiende más como una participación de las organizaciones no gubernamentales (y

dentro de estas, de aquellas que ejecutan acciones de la Política), que como una participación ciudadana amplia que recoja la voz de los habitantes de la ciudad.

El interés superior del niño, que debería como principio rector verse reflejado en todas las decisiones de la Política, no está incorporado en el discurso, y en la práctica su aplicación se ve limitada por intereses y lógicas institucionales o sectoriales y por intereses políticos y económicos, así como por limitaciones presupuestales, de cobertura institucional y de disponibilidad de recurso humano.

La corresponsabilidad Estado-familia-sociedad es reiterativa en los textos de la Política, donde las obligaciones de los tres actores se plantean como concurrentes, aunque en el hacer de la Política se tiende a responsabilizar a las familias, dejando la responsabilidad del Estado como subsidiaria (actuado cuando falla la familia) y no hay un papel claro de la sociedad.

La Política es limitada en vincular los problemas que afectan a la infancia y la adolescencia con los problemas políticos, sociales y económicos de la ciudad y el país, así como en ubicarse dentro del contexto de las políticas sociales y económicas del Estado, en particular en ubicarse en el marco de las políticas dirigidas a la garantía de los Derechos Humanos.

La rendición de cuentas, la participación social en el seguimiento de la Política y el monitoreo continuo del proceso y de sus impactos, se consideran hoy elementos constitutivos de una perspectiva de derechos. Esto contrasta con una tradición histórica de producción de información para la gestión y el control interno, no para la vigilancia y monitoreo de las políticas; información que no indaga por la garantía de los derechos, que habla de coberturas pero no de calidad, que no se pregunta por los sujetos sino por los servicios, que no promueve la participación social en el monitoreo y que se ve recogida en rendiciones de cuentas que se centran en el número de acciones ejecutadas.



Si bien se ha definido el espacio local como el lugar donde las políticas se ejecutan y la protección integral cobra sentido, el país y la ciudad tienen un limitado proceso de descentralización y lo que se llama descentralización es en realidad delegación y desconcentración. Las localidades no tienen autonomía administrativa ni financiera para decidir sobre sus políticas de infancia y adolescencia, la forma en que se estructura la Política evidencia que existe una desconfianza en las capacidades de los niveles locales. Producto de esta descentralización a medias, en la localidad estudiada coexisten entidades nacionales con presencia local, entidades distritales con presencia local y entidades de carácter local, entre estos tres niveles ocurren con frecuencia duplicación de funciones y se presenta competencia entre servicios, que generan tensiones, las cuales no favorecen el trabajo conjunto.

Estas tensiones entre instituciones de distinto nivel explican por qué se presentan como acciones de la Política solo las que realizan en la ciudad las instituciones de carácter distrital, no incluyendo las acciones que realizan las distintas entidades de carácter nacional, con la paradoja de que una política que se plantea integral, no incorpora plenamente las instituciones de carácter nacional.

Así como hay desconfianza entre los niveles territoriales, existe también desconfianza entre instituciones, dado que hay unas que se consideran portadoras del discurso de derechos. Se desconfía también de los actores locales, quienes se considera deben ser orientados por los poseedores del discurso experto.

El discurso experto encontrado, es un discurso técnico que tiende a despolitizar y formalizar el debate de los derechos; es un discurso que no contextualiza la Política, que no hace cuestionamientos a las relaciones de poder, que no considera la historia ni la cultura locales, que parte de una idea de igualdad establecida desde la normatividad, como si el consenso discursivo tuviera el poder de transformar por sí mismo la realidad, con lo que se oculta el profundo contenido político de las desigualdades.

La discusión sobre lo que significa una perspectiva de derechos en las políticas públicas de infancia y adolescencia ha quedado atrapada entre el discurso de los derechos como retórica (gobierno nacional), el discurso de los derechos como un problema técnico-instrumental (cooperación internacional y algunas entidades del sector social) y el discurso de los derechos como una herramienta de transformación social (ONG y nuevas alternativas políticas que centran su identidad en la defensa de los derechos humanos).

El discurso de derechos coexiste con un discurso de control social y las perspectivas que se han llamado de situación irregular y de protección integral, no aparecen como miradas opuestas y excluyentes sino como extremos de un continuum en el cual se ubican las diferentes lecturas de los actores de la Política.

Esta diversidad de lecturas, esta polisemia de voces e interpretaciones del discurso de derechos, muestra la importancia de la lectura interpretativa que abordó esta investigación, buscando develar en el lenguaje los significados sociales existentes sobre la infancia y la adolescencia, sus derechos y las políticas públicas dirigidas a este grupo etario.

Ha sido tortuoso el tránsito de una perspectiva de problemas y sectores a una perspectiva poblacional debido a los múltiples obstáculos y tensiones descritas, este es un proceso aun incompleto que sigue generando resistencias políticas y culturales de sectores tradicionales, en el cual se han dado oscilaciones y para el que ha faltado voluntad política.

El referencial global que asume explícitamente la Política: la perspectiva de derechos, está en permanente tensión con los referenciales sectoriales que ven a niños, niñas y adolescentes desde sus lecturas particulares (alumno, usuario, paciente, explotado, abandonado, etc.), creándose entonces un desajuste que dificulta la mirada intersectorial de la Política y que puede llevar, como parece estar ocurriendo en el caso

estudiado, a que la infancia y la adolescencia sean vistas como otro sector más de la política pública.

Se espera que el análisis e interpretación de lo que ha sido el proceso de la Política y de cómo en ella se ha expresado el referencial de derechos, aporte a la reflexión sobre cómo avanzar en la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes por medio de políticas poblacionales articuladas en torno a los sujetos de las mismas, y se espera que los resultados de la investigación den nuevas luces sobre las ideas, intereses e instituciones que se mueven en el campo de las políticas de infancia y adolescencia.

## REFERENCIAS

- Abbot, A. (2001). *¿What do cases do? En: Abbot, A. Time Matters. On Theory and Method.* Chicago: The University of Chicago Press. pp. 129-160.
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88, 35-50.
- Acosta, A. y Katah, F. (2003). Hacia la construcción de una política pública de niñez y adolescencia. *Cuadernos de Reflexión 4*. Bogotá: Fundación Restrepo Barco.
- Alonso, A. y Bifarello, M. (2003). *Políticas Públicas para la Infancia en Argentina: la deuda pendiente*. Memorias 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/04/alonso-bifarello.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH-. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Alston, P. y Gilmour-Walsh, B. (1997). El interés superior del niño. Hacia una síntesis de los derechos del niño y de los valores *culturales*. Buenos Aires: UNICEF.
- Alvarado, S. y Suárez, M. (2009). Las transiciones escolares: una oportunidad de desarrollo integral para niños y niñas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud*, 7(2), 907-928.
- Alvarado, S. y Botero, P. (2007). Niñez, ¿política? Y cotidianidad En: CINDE. *Justicia, Moral y Subjetividad Política en Niños, Niñas y Jóvenes*. Primera Edición. Manizales: Centro de Estudio Avanzados en Niñez y Juventud. Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano–Universidad de Manizales. pp. 161-186.
- Alzate, M. V. (2003). *La infancia: concepciones y perspectivas*. Pereira: Editorial Papiro.

- Amorós, P. (2001). *El desarrollo de políticas de protección a la infancia desde una perspectiva integral*. Actes du VIIIe Congrès de l'AIFREF. Recuperado de: <http://aifref.ugam.ca>.
- Ariès, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid: Editorial Taurus.
- Badinter, E. (1981). *¿Existe el amor maternal?* Barcelona: Paidós.
- Bajo, F. y Beltrán, L. (1998). *Breve historia de la infancia*. Madrid: Peñalara.
- Baratta, A. (1998). Infancia y Democracia. En García, E. y Beloff, M. *Ley, niñez y democracia*. Buenos Aires: Tamis.
- Baratta, A. (2007). Democracia y derechos del Niño. *Justicia y Derechos del Niño*, 9, 17-26.
- Bárcenas, C. (2012). *Una aproximación hermenéutica a la Convención sobre los Derechos del Niño*. Lima: Diskcopy.
- Beloff, M. (1999). Un modelo para armar —y otro para desarmar: protección integral de derechos vs. derechos en situación irregular. *Justicia y Derechos del Niño*, 1, 9-21.
- Berman, P. (2000). El estudio de la macro y micro-implementación. En: Aguilar, L. (editor). *La implementación de las políticas*. 3a Edición. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 281-322.
- Bermúdez, C. (2014). *Condiciones de vida de los niños y niñas de primera infancia en Bogotá y las inequidades territoriales. Cómo vamos en primera infancia*. Bogotá: Bogotá cómo vamos.
- Bonilla, J. (2015). Izquierda y Poder Electoral en Bogotá: una Reconstrucción Histórico-Coyuntural (2004-2012). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10, 159-179.
- Bosker, M. (2005). *Derechos de niños, niñas y jóvenes. Políticas de gestión territorial*. Buenos Aires: Editorial Lumen.
- Botero, M. y Suárez, C. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Bustelo, E. (1999). Pobreza moral. Reflexiones sobre política social amoral y la utopía posible. En: *UNICEF. Infancia y política social*. México: UNICEF. pp. 15-39.

- Bustelo, E. (2007). *El recreo de la infancia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bustelo, E. (2012). Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano. *Salud Colectiva*, 8(3), 287-298.
- Calvo, M. (2005). *Transformaciones del Estado y del derecho*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Campoy, I. (2004) *Una revisión de la idea de dignidad humana y de los valores de libertad, igualdad y solidaridad en relación con la fundamentación de los derechos*. Recuperado de [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8834/revision\\_campoy\\_AFD\\_2004.pdf?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8834/revision_campoy_AFD_2004.pdf?sequence=1)
- Carli, S. (2002). *Niñez. Pedagogía y Política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina. 1880-1955*. Buenos Aires: Editorial Miño. Citado por: Llobet, V. (2010). *Fábrica de niños*. Buenos Aires: Noveduc.
- Casas, F. (1998). *Infancia perspectivas psicosociales*. Barcelona: Paidós.
- Casas, F. (2006). Infancia y representaciones sociales. *Política y Sociedad*, 43(1), 27-42.
- Cejudo, G. (2008). *Discurso y políticas públicas: Enfoque constructivista*. México: CIDE.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990). *Observación General Número 3: Índole de las obligaciones de los Estados partes*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Política Económica Social. (2007). *Documento Conpes Social 109. Política pública nacional de primera infancia: Colombia por la primera infancia*. Bogotá.
- Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Principio de la dignidad humana-naturaleza*. Sentencia T-881. Bogotá.
- Cortés, J. (2001). *Infancia y derechos humanos: discurso, realidad y perspectivas*. Buenos Aires: Opción.

- Cunningham, H. (1999). Los hijos de los pobres. La imagen de la infancia desde el siglo XVII. En: *Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. Volumen 3. Montevideo: UNICEF-IIN. pp. 251-265.
- Cunningham, H. (2005). *Children and childhood in Western Society since 1500*. Essex: Longman.
- Cussiánovich, A. (2005). La participación de niños, niñas y adolescentes y tendencias en los escenarios post-Convención. En: Castro, J., Cussiánovich, A., Tejada, L. Corominas, J. y Figueroa, E. *Participación de los niños y niñas. Balance a veinte años de la Convención*. Lima: Ifejant. pp. 64-91.
- Cussiánovich, A. (2010). *Ensayos sobre infancia II. Sujetos de derechos y protagonistas*. IFEJANT. Lima.
- Cussiánovich, A. (2012). Prólogo. En: Bárcenas, C. *Una aproximación hermenéutica a la Convención sobre los Derechos del Niño*. Lima: Diskcopy. pp. 17-22.
- De Dinechin, P. (2009). *Los utópicos derechos del niño*. Concepción. Chile: Escaparate Ediciones.
- De Sousa, B (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. *El otro derecho*, 28, pp. 59-84. ILSA, Bogotá, Colombia.
- De Sousa, B. (2014). *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- D'Elia, Y. (2002). Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida desde una perspectiva de derecho y equidad, documento de trabajo, Caracas, MSDS/GTZ. Citado por: Mercado, C. y Valente, X. (2009). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Cuadernos del CENDES. 74, 51-79.
- DNP, ICBF, Mineducación, Minprotección. (2007). *Guía para Alcaldes. Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio*. Bogotá: DNP.
- Douglas, M. (1992). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Durán, E., Acero, G. A. y Torrado, M. C. (2002). *Niñez Estado el arte, Bogotá 1990-2000*. Bogotá: DABS.

- Durán, E. (2010). Reflexiones sobre el seguimiento a los derechos de niños, niñas y adolescentes. En: Durán, E y Baloyes, E. (eds.). *Monitoreo de derechos de la niñez y la adolescencia. Reflexiones sobre lo aprendido*. Bogotá: Publicaciones CES.
- Eckstein. H. Case study and theory in political science. En: Greenstein, F y Polbsy, N. (eds.). *The handbook of political science: strategies of inquiry*. Addison-Wesey. Londres, 7, pp. 79-138. Citado por: Gundermann, H. (2008). El método de los estudios de caso. En: Tarrés, M. L (ed.). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: FLACSO-Colegio de México. pp. 249-288.
- Elmore. R. (200). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En: Aguilar, L. (editor). *La implementación de las políticas*. 3a Edición. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 182-250.
- Escobar, O. (2011). *El giro dialógico: diálogo y deliberación*. Recuperado en: [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_09/grupos-trabajo/area01/GT02/07.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area01/GT02/07.pdf).
- Espinar, A. (2003). *El ejercicio del poder compartido. Estudio para la elaboración de indicadores e instrumentos para analizar el componente de participación de niños y niñas en proyectos sociales*. Lima: Save the Children.
- Farías, A. (2003). El difícil camino hacia la construcción del niño como sujeto de derechos. *Revista de Derechos del Niño*, 2, 187-224.
- Ferrajoli, L. (2204). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Ferrer, M. (2007) Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo. *Serie Población y Desarrollo*, 73. Santiago de Chile: Cepal-Celade.
- Filgueira, F., Molina, C. G., Papadópolos, J. y Tobar, F. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En: Molina, C. (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington: BID. pp. 19-58.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.



- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Fonseca, C. y Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. En: Tiscornia, S. y Pita, M. (eds.) *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia. pp. 9-41.
- Forselledo, A. (2002). *Manual de aplicación del prototipo de políticas de infancia focalizadas*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño.
- Foucault, M. (2005). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.
- Fraser, N. (1994). La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Serie Propuestas. Documentos para el debate 3*. Centro Flora Tristán. Red Entre Mujeres. Lima.
- Fraser, N. (1997) *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo de Hombres Editores-Universidad de los Andes.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era 'postsocialista'. *New Left Review*, 0, 129-142.
- Gaitán, L. (1999). Bienestar social e infancia: La distribución generacional de los recursos sociales. *Intervención Psicosocial*, 8(3), 331-348.
- Gaitán, L. (2006a). El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños. *Política y sociedad*, 43 (1), 63-80.
- Gaitán, L. (2006b). *Sociología de la Infancia. Nuevas Perspectivas*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Gaitán, L. (2010). Sociedad, infancia y adolescencia, ¿de quién es la dificultad? Pedagogía Social. *Revista Interuniversitaria*, 17, 29-42.
- Galvis, L. (2003). *Comprensión de los derechos humanos. Una visión para el siglo XXI*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Galvis, L. (2006). *Las niñas, los niños y los adolescentes. Titulares activos de derechos*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Galvis, L. (2009). La Convención de los Derechos del Niño veinte años después. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7 (2), 587-619.
- García Méndez, E. (1989). *La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las políticas públicas*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño.

- García Méndez, E. (1993). Legislaciones infanto-juveniles en América Latina: modelos y tendencias. En: UNICEF. *Derecho a tener derecho. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina*. Bogotá: UNICEF. Tomo I. pp. 31-42.
- García Méndez, E. (1998). *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: De la situación irregular a la protección integral*. Bogotá: UNICEF.
- García Méndez, E. (2011). De las relaciones públicas al neomenorismo: 20 años de Convención Internacional de los Derechos del Niño en América Latina (1989-2009) Passagens. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 3 (1), 117-141.
- García, S. (2008). Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. *Cuadernos de la ENIA*. Montevideo.
- Garretón, R. (2004). La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas. En: Garretón, R. y cols. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*. Lima: Comisión Andina de Juristas. pp. 27-48.
- Garretón, R. (2012). *Principios de derechos humanos*. Recuperado en: <http://docplayer.es/6809067-Principios-de-derechos-humanos-los-derechos-humanos-y-la-funcion-policial.html>
- Garrido, C. (2006). *Reflexiones acerca de la construcción de infancia de niños y niñas en situación de vulneración de derechos: Puntos de encuentro y desencuentro con la Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia*. (Tesis de Maestría). Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Gomes da Costa, A. (1995). *Futuro de las políticas públicas para la infancia en América Latina*. IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia. La Paz, Bolivia.
- Giraldo, C. (2008). Del ciudadano al cliente: ciudadanía y derechos sociales en América Latina. *Nova et Vetera*, 60, 11-24.
- Gomes da Costa, A. (1995). *Futuro de las políticas públicas para la infancia en América Latina*. IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia. La Paz, Bolivia.

- Gómez, R. (2008). *La dignidad humana en el proceso salud- enfermedad*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- González, J. (2004). *Autonomía, dignidad y ciudadanía. Una teoría de los derechos humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch Alternativa.
- Gottweis, H. (2007). Rethoric in Policy Making: Between Logos, Ethos and Pathos. En: Fischer, F et al. (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Taylor and Francis Group. Boca Raton. pp. 237-250.
- Guendel, L. (2000). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía. En Soto, S. R. *Política Social. Vínculo entre el Estado y la sociedad*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica. pp. 169-217.
- Guendel, L. (2002). Políticas públicas y derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica*, 3, 105-125.
- Gundermann, H. (2008). El método de los estudios de caso. En: Tarrés, M. L (ed.). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: FLACSO-Colegio de México. pp. 251-288.
- Habermas, J. (2000). *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*. Madrid: Tecnos.
- Hart, R. (1993). La participación de los niños. De la participación simbólica a la participación auténtica. *Ensayos Innocenti*. Florencia: UNICEF.
- Herrera, J. (2005). *Los Derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Editorial Catarata.
- Herrera, J. (2012). *La reinención de los derechos humanos*. Andalucía: Atrapasueños.
- ICBF. (2007). *Lineamientos técnicos para el marco general y orientaciones de políticas públicas y planes territoriales en materia de infancia y adolescencia*. Bogotá: ICBF.
- Jiménez, W. (2007). El Enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Revista Universidad Sergio Arboleda*, 7, 31-46.
- Jurado, P. (2014). Una tensión entre la universalidad y la particularidad de los derechos humanos. Reconstrucción del fundamento de legitimidad y análisis sobre su realización en Occidente. *Ciencias Sociales y Educación*, 3, 89-109.

- Lansdown, G. (1995). Children's rights to participation: a critique. En: C. Cloke & M. Davies (eds.). *Participation and Empowerment in Child Protection*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Lansdown, G. (2005). *La evolución de las facultades del niño*. Fiorentina: Save the Children – UNICEF.
- Larrea, R. (2011). El enfoque de las capacidades: una aproximación alternativa a los derechos humanos de las mujeres. *Derecho en libertad*, 6, 212-238.
- Lauraga, M. (1999). *Interacción Estado-sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia*. Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- Liebel, M. (2006). *Entre Protección y Emancipación. Derechos de la Infancia y Políticas sociales. Serie Teoría No. 1*. Facultad Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología II. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Llobet, V. (2006a). Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. 4(1), 4-19.
- Llobet, V. (2006b). ¿Retratos de niño? Políticas sociales y derechos de niñas y niños en situación de calle. En: Sandra Carli (compiladora). *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires: Paidós. pp. 131-158.
- Llobet, V. (2010a). *Fábrica de niños*. Buenos Aires: Noveduc.
- Llobet, V. (2010b). Las políticas sociales para la infancia, la psicología y el problema del reconocimiento. *Revista de Investigaciones en Psicología*, 14(2), 73-94.
- Llobet, V. (2012). Las políticas sociales para la infancia y la adolescencia en Argentina y el paradigma internacional de derechos humanos. En: Arzate, J. (ed.). *Políticas Sociales en Latinoamérica, perspectivas comparadas*. México: Editorial Porrúa, UAEM.
- Llobet, V. (2014). La producción de la categoría “niño-sujeto-de-derechos” y el discurso *psi* en las políticas sociales en Argentina. Una reflexión sobre el proceso de transición institucional. En: Llobet, V. (Compiladora). *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión*. CLACSO. pp. 209 -235.

- Luciani, L. (2010). La protección social de la niñez: subjetividad y posderechos en la segunda modernidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud*, 8(2), 885-899.
- Lutte, G. (1991). *Liberar la adolescencia. La psicología de los jóvenes de hoy*. Barcelona: Herder.
- Magistris, G. (2013). *El magnetismo de los derechos. Desplazamientos y debates en torno a los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Red de Postgrados CLACSO. Documento de trabajo # 20. Buenos Aires: CLACSO.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado, A. (2011). *El engendro de la “descentralización” en Bogotá: se necesitan cambios de fondo. Razón Pública*. Recuperado en <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/2180-el-engendro-de-la-descentralizacion-en-bogota-se-necesitan-cambios-de-fondo.html>
- Maldonado, C. E. (2010). *Hacia una fundamentación filosófica de los derechos humanos*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Markowska-Manista, U. y Dabrowa, E. (2015). Discriminación contra niños de minorías étnicas y nacionales en el ámbito educativo: problemas de educación seleccionados en países de la Unión Europea centrado en Polonia. En: CREAN. *Los niños y la no discriminación*. Tallinn: University Press of Estonia.
- Mason, M (2006). Estados Unidos y la cruzada internacional por los derechos del niño ¿A la vanguardia o a la retaguardia? *Revista de Derechos del Niño*, 13-14, 199-214.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mercado, C. y Valente, X. (2009). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, 74, 51-79.
- Mokhiber, C (2001). *Toward a measure of dignity: Indicators for rights-based development, Statistical Journal of the United Nations* 18. United Nations Economic Commission for Europe.

- MSPS - Ministerio de Salud y Protección Social (2012). *Lineamientos de política pública para el desarrollo de niñas, niños y adolescentes en los departamentos y municipios*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas. Serie estudios de caso en políticas públicas No. 3*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Noguera, C. y Marín, D. (2007). La infancia como problema o el problema de la infancia. *Revista Colombiana de Educación*, 53, 106-126.
- Novella, A. (2011). *La participación infantil: concepto dimensional en pro de la autonomía ciudadana*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de Teoría de la Educación. Barcelona.
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. (2012) *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, D. (2000). La Convención sobre los derechos del niño: estructura y contenido. En UNICEF Venezuela (Ed.) *Derechos del Niño. Textos básicos*. Caracas: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. pp. 3-20.
- O'Kane, C. (2006). *Children and Young People as Citizens. Partners for Social Change Highlighting Positive Impact*. Kathmandu: Save the Children Alliance.
- ONU (1990). *Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño*. Nueva York.
- ONU (2006). *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*. 18ª Reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos. Ginebra, 22 y 23 de junio.
- Ortiz, N. (1998). *Planeación con perspectiva de derechos: Un derecho de la infancia y de la juventud*. Recuperado de <http://www.unicef.org.co/Ley/AI/15.pdf>
- Ospina, D. et al. (2010). *Propuesta de fortalecimiento al comité operativo de infancia y adolescencia de la localidad de Suba*. Trabajo Diplomado Política local de infancia y adolescencia en Bogota. Universidad Nacional de Colombia.
- Pautassi L. y Royo L. (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF.

- Peces-Barba, G. (1994). La universalidad de los derechos humanos. *Doxa*, 15-16, 613-633.
- Peces-Barba, G. (2004). *Lecciones de derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson.
- Peña, W. (2010). El estudio de caso como recurso metodológico apropiado a la investigación en ciencias sociales. *Revista Educación y Desarrollo Social*, 3, 180-195.
- Pérez, L. E. (2007). Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. En: Pérez, L. E., Rodríguez, C. y Uprimmy, R. *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJusticia-IDEP. pp. 73-129.
- Peters, G. (1999). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Pilotti, F. (2001). *Globalización y Convención de los Derechos del Niño: el contexto del texto*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pimienta, A. y Barreto, M. *Las representaciones locales de la infancia y su pertinente resignificación*. Recuperado de Internet.
- Pogge, T. (2005). *La pobreza mundial y los derechos humanos*. Barcelona: Paidós.
- Pollock, L. (1983). *Los niños olvidados. Relaciones entre padres e hijos de 1500 a 1900*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pressman, J. y Wildansky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo Cultura Económica.
- Procuraduría General de la Nación-UNICEF. (2004). *La Infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los planes de desarrollo departamentales y municipales*. Bogotá: UNICEF.
- Procuraduría General de la Nación-ICBF-UNICEF. (2007). *Hechos y Derechos. Estrategia municipios y departamentos por la infancia, la adolescencia y la juventud*. Bogotá: UNICEF.
- Procuraduría General de la Nación-ICBF-UNICEF. (2008). *Estrategia Hechos y Derechos. Una experiencia de garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través del fortalecimiento de la gobernabilidad local en Colombia*. Bogotá: UNICEF.

- Procuraduría General de la Nación-ICBF-UNICEF. (2011). *Tus derechos son nuestra prioridad. Memorias del X Encuentro de Gobernadores y Gobernadora “Decisiones sostenibles de política pública para la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud”*. Bogotá: UNICEF.
- Procuraduría General de la Nación-ICBF-UNICEF. (2011). *La garantía y la protección de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo de los departamentos y los municipios de Colombia, 2008-2011*. Bogotá: UNICEF.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. (2000). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: PNUD.
- Qvrttroup, J. (1999). La infancia y las macroestructuras sociales. En: *Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Volumen 4*. Montevideo: UNICEF-IIN. pp. 157-171.
- Rabossi, E. (s.f). Derechos humanos: El principio de igualdad y la no discriminación. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. 7, 175-192.
- Ramírez, M. H. (1996). *Las diferencias sociales y el género en la asistencia social de la capital del Nuevo Reino de Granada, siglos XVII y XVIII*. Tesis de doctorado en Historia de América Universidad de Barcelona. Barcelona.
- Rawls, J. (1978). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2001). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós.
- Ricoeur, Paul. (2000). Del texto a la acción. *Ensayos de Hermenéutica II*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Robledo, A. M. (2008). *Una aproximación crítica a las relaciones políticas públicas y niñez en Colombia*. IV Versión Cátedra Mercedes Rodrigo. Universidad Javeriana-ASCOFAPSI. Facultad de Psicología. Bogotá.
- Rodríguez, C. (2008). Colombia. La nueva izquierda: orígenes, características y perspectivas. En: Chávez, D, et al. *La nueva izquierda en América Latina*. Madrid: Los libros de la catarata. pp. 189-220.
- Roigé, M. (2010). *Niñez, marginalidad y políticas públicas. Análisis de un dispositivo estatal*. Buenos Aires: Libros de la Araucaria.



- Rojas, F. (1997). *Propuesta de política para la infancia*. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá: Consejería para Asuntos Sociales. Bogotá. (Documento inédito).
- Roth, A. N. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (2007). Análisis de las políticas públicas: De la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política Universidad Nacional de Colombia*. 3, 39-64.
- Roth, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoque analíticos. En: Roth, A. N. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. pp. 17-65.
- Roth, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 10ª edición. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rousseau, J. (1989). *Emilio o la educación*. Madrid: Alianza.
- Rozo, L. M. (2011). *Gestión Social Integral*. Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social.
- Saavedra, V. (2015) *¿Son los Derechos Humanos universales? Introducción a los debates sobre la universalidad*. Fundación Internacional Baltasar Garzón. Recuperado en: <http://www.fibgar.org/upload/publicaciones/7/es/-son-los-derechos-humanos-universales--introduccion-a-los-debates-sobre-la-universalidad.pdf>
- Sáenz, J., Saldarriaga, O. y Ospina, A. (1997). *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1976*. Vol2. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Salazar, M. y Botero, P. (2014). Política, niñez y contextos de vulnerabilidad. Trazos y narrativas en un contexto local de Colombia. En: Llobet, V. (Compiladora). *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 133-158.
- Sánchez, D. (2015). *La primera infancia como construcción referencial: Revisión para el caso colombiano*. (Tesis de Maestría). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Sánchez, J. (2003). Para una sociología de la infancia y la adolescencia. En: *Infancia y Adolescencia en América Latina*. XXIV Congreso ALAS- Sociología de la Infancia. Aportes desde la sociología. Tomo I. Lima: Editorial Discopy. pp. 109-121.
- Sánchez, J. (2009). Del niño sujeto al niño objeto: una mutación antropológica. *Revista Faro*, 1, 31-62.
- Save the Children. (2008). *Haciendo lo correcto por las niñas y los niños. Una guía sobre programación de derechos del niño para profesionales*. Lima: Save the Children
- Schneider, C. y Vasquez L. (2014). Small is beautiful? Participación ciudadana y descentralización: los casos de Bogotá y Buenos Aires. *Debates Latinoamericano*, 2(25), 63-85.
- Schibotto, G. (2009). *La acción social y las políticas públicas con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en América Latina*. Conferencia Maestría. Experto en políticas sociales de infancia. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Schwartz-Shea, P. and Yanow, D. (2012). *Interpretative research design. Concepts and process*. Washington: Rotleged.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Sen, A. (2002a). *El derecho a no tener hambre*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sen, A. (2002b). Economía de bienestar y dos aproximaciones a los derechos. *Estudios de Filosofía y Derecho* 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sen, A. (2002c) ¿Por qué la equidad en salud? *Rev Panam Salud Publica*, 11(5), 302-309.
- Sen, A. (2014). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.
- Sepúlveda, M. (2013). De la retórica a la acción. Los elementos esenciales para garantizar que las políticas públicas tengan un enfoque de derechos. En: CEPAL-INDH. *Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL. pp. 21-40.

- Serdeña, E. Oblitas, B, y Parra, L. *Reflexiones en torno a la Política Pública sobre niñez y adolescencia: Indicadores sociales desde un enfoque integral*. Recuperado de <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia>.
- Stake, R. (2005). Qualitative case studies. En: Denzin, N. y Lincoln, Y. (eds.). *The sage handbook of qualitative research*. 3<sup>rd</sup>. Edition. Thousand Oaks, California: Sage. pp. 443-466.
- Surel, Y. (2005). Les “triois I” et l’analyse de l’état en action. *Revue française de science politique*. 55, 7-32.
- The equal rights trust (2008). *Declaration of Principles on Equality*. Londres. Recuperado de : [https://www1.umn.edu/humanrts/instree/declar\\_principles\\_equality.pdf](https://www1.umn.edu/humanrts/instree/declar_principles_equality.pdf).
- Torres, V. (2009). Políticas sociales y descentralización: ¿un paso necesario para la atención a la niñez y adolescencia? *Revista Faro*, 1, 80-93.
- Torrado, M. C., Rojas, M. y Durán, E. (2006). Bases para la formulación de un Plan Nacional para el Desarrollo de la Primera Infancia. *Revista infancia, adolescencia y familia*, 1, 15- 38.
- UNICEF. (1993). *Informe final reunión de puntos focales área derechos del niño*. Bogotá: UNICEF.
- UNICEF. (2000). *Cartas a los nuevos gobernantes*. Bogotá: UNICEF.
- UNICEF. (2004a). *Un árbol frondoso para niños, niñas y adolescentes. Una propuesta para gobernar con enfoque de derechos*. Bogotá: UNICEF.
- UNICEF. (2004b). *Hacia la construcción de una ciudad más amable y justa. Políticas de niñez y juventud en Bogotá 2001 - 2004*. Bogotá: UNICEF.
- Uprimmy, R. y Rodríguez, C. (2007). Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia: El caso de la gratuidad en la educación. En: Pérez, L. E., Rodríguez, C. y Uprimmy, R. *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: DeJusticia-IDEP. pp. 23-70.
- Vallès, J. (2002). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. *Revista Internacional de Derechos Humanos Sur Journal*, 14, 35-66.

- Villalta, C. (2010a). *Infancia, justicia y derechos humanos*. 2010. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Villalta, C. (2010b). La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales. *Estudios en Antropología Social – CAS/IDES*, 1(2), 81-100.
- Vizcaíno, J. (2013). *Reflexiones en torno al financiamiento de una política de garantía de derechos para la infancia en Colombia*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Yanow, D. (2000). *Conductive interpretative policy analysis*. Thousands Oaks Chicago: Sage Publications.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Second Editions. Thousand Oaks, Chicago: Sage Publications. Chicago University.

### **MATERIALES DE LA POLÍTICA CONSULTADOS**

- Alcaldía Mayor de Bogotá - DABS – DAACD. (2003). *Colección Estados del Arte, Bogotá 1990-2000*. Bogotá: DABS.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Consejo Distrital de Política Social (2003). *Lineamientos Generales de Política Social para Bogotá, 2004 -2014: Una aproximación desde los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres, las personas mayores y la familia*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). *Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Plan de desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C. 2004 – 2008*. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). *Quiéreme bien, quiéreme hoy. Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes 2004-2008*. DABS. Bogotá. 2004.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). *Pistas para aprender de la fiesta*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-UNICEF.

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Informe Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión. Período 2004-2007*. Bogotá D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C. 2008 – 2012*. Bogotá positiva: para vivir mejor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *Situación actual de la primera infancia en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Oscilaciones y horizontes de la política de infancia, adolescencia y juventud*. Informe de gestión en el marco del proceso de rendición pública de cuentas para la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Procesos de sostenibilidad de la política de infancia y adolescencia de Bogotá, D.C.* Concepto evaluativo y temas estratégicos para el ajuste de los componentes de la política.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Política de infancia y adolescencia en Bogotá D. C. 2011-2021*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *El Arte: Camino para la participación. Una aproximación desde lo dramático y lo sonoro*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2008-2011). *Informes trimestrales infancia y adolescencia en Bogotá Positiva*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013). *Jornada escolar-40 horas. Una estrategia para reinventar la Escuela*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013). *Informe avances de implementación de la política pública de infancia y adolescencia de Bogotá D.C.*
- Bernal. E., Bojacá, P., Olarte, S. y Montealegre, L. (2011). *Ciudadanías y participación en la infancia: reflexiones conceptuales*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

- Bernal. E., Bojacá, P., Olarte, S. y Montealegre, L. (2011). *Ciudadanías y participación en la infancia: propuestas pedagógicas y metodológicas*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Castro. A. y Camacho, J. (2010). *Hebras y puntadas de una alianza por la primera infancia.*, Alcaldía de Bogotá.
- CINDE. (2011). *Segundo informe de gestión cualitativo Convenio 3804 convenio para el fortalecimiento de la política pública de infancia y adolescencia y de la atención integral a la primera infancia. Componente desarrollo infantil.*
- Consejo distrital para la atención integral a víctimas de violencia intrafamiliar, violencia y explotación sexual. (2007). *Plan distrital para la atención integral a víctimas de violencia y abuso sexual*. Bogotá: SDIS.
- Consejo distrital de política social. (2004). *Lineamientos Generales de Política Social Para Bogotá 2004-2014. Una aproximación desde los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres, las personas mayores y la familia*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Contraloría de Bogotá D. C. (2005). *18 meses de la administración de Luis Eduardo Garzón. Seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo económico, social y de obras públicas*. Bogotá 2004 – 2008-Bogotá sin indiferencia.
- Contraloría de Bogotá D. C. (2008). *Evaluación plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, periodo 2004 -2007*.
- Contraloría de Bogotá D. C. (2008). *Balance Social y el Impacto de las políticas públicas en el distrito*.
- Contraloría de Bogotá. (2011). *Informe auditoría integral a la Secretaria Distrital de Integración Social*. Bogotá.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2011). *Segundo informe de gestión cualitativo Convenio 3804 convenio para el fortalecimiento de la política pública de infancia y adolescencia y de la atención integral a la primera infancia. Componente Innovación en la educación inicial y en la atención integral a la primera infancia*.

- Corporación Nuevo Arco Iris-SDIS. (2011). *Implicaciones de la ley de víctimas en la reparación integral de niños, niñas y adolescentes, con énfasis en la primera infancia víctima del conflicto armado residentes en Bogotá.*
- Corporación Nuevo Arco Iris-SDIS. (2012). *Tejiendo experiencias sistematización de la experiencia pedagógica Atrapasueños.*
- Corporación para el fomento de la Calidad, Competitividad y gestión ambiental, CYGA. (2011). *Resultados diagnóstico Convenio 3804 para el fortalecimiento de la política pública de infancia y adolescencia y de la atención integral a la primera infancia.*
- DABS. (2003). *El DABS y los caminos de la inclusión social.* Bogotá: DABS.
- DABS. (2003). *Experiencias innovadoras DABS.* Bogotá: DABS-Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ICBF Regional Bogotá. (2010). *Informe rendición de cuentas política de infancia y adolescencia enero-diciembre de 2009/enero- junio 2010.*
- Rozo, L. M. (2011). *Gestión social integral.* Bogotá: SDIS.
- Save the Children-SDIS. (2010). *Guía de Ciudad Protectora.* Bogotá.
- Save the Children. (2011). *Segundo informe de gestión cualitativo Convenio 3804 para el fortalecimiento de la política pública de infancia y adolescencia y de la atención integral a la primera infancia. Componente ciudad protectora y ambientes seguros.*
- SCDRD-UN. (2010). *Estado del arte para el campo de las prácticas culturales para la población infantil en Bogotá D.C.*
- SDIS, ICBF, UNICEF, SAVE THE CHILDREN, CINDE. (2003). *La participación infantil en el desarrollo infantil.* Bogotá: SDIS.
- SDIS, SDS, ICBF, Visión Mundial, Plan Internacional y Save The Children. Colombia. (2009). *Convenio 3188 por la Primera Infancia y la Inclusión Social. Componente 5: Ciudad Protectora y Prevención de Violencias. Informe final.*
- SDIS. (2007). *La Calidad de la Educación Inicial: Un compromiso de Ciudad.* Bogotá: SDIS.
- SDIS. (2007). *Quiéreme Bien, Quiéreme Hoy: Crónica, Historietas y Galería.* Bogotá: Alcaldía Mayor De Bogotá-UNICEF.

- SDIS. (2007). *La calidad de la educación inicial: Un compromiso de ciudad*. Bogotá: SDIS.
- SDIS. (2007). *Informe de gestión*.
- SDIS. (2007). *Rutas locales. Camino a la gestión social integral: Experiencias y aportes territoriales*. Bogotá: SDIS.
- SDIS. (2007). *La calidad en la educación inicial: Un compromiso de ciudad*. Bogotá: SDIS.
- SDIS. (2008). *Diagnóstico de la población infantil y adolescente en Bogotá*.
- SDIS. (2008). *Proyecto 497: infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente*.
- SDIS. (2008). *Proyecto 760: protección integral y desarrollo de capacidades de niñas, niños y adolescentes*.
- SDIS. (2008). *La participación infantil en el desarrollo de niños y niñas*. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- SDIS. (2008 a 2014). *Informes anuales del Sistema de monitoreo de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia en Bogotá*.
- SDIS. (2009). *Subdirección para la Infancia. Proyecto infancia y adolescencia feliz y protegida integralmente*.
- SDIS. (2009). *Lineamientos técnicos y estándares de educación inicial. Quiéreme Bien Quiéreme Hoy En Bogotá Positiva*. Bogotá: SDIS.
- SDIS. (2009). *Boletín informativo sobre las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia. Números 1 y 2*.
- SDIS. (2009). *Resultados de la evaluación de impacto de algunas modalidades de atención a la primera infancia en Bogotá*. Bogotá: SDIS.
- SDIS. (2009). *Trabajo con padres, madres y familias, un factor clave en los programas de atención a la primera infancia*. Bogotá: SDIS.
- SDIS (2009-2010) *Orientaciones para la atención y promoción de la inclusión de niños menores de cinco años con discapacidad*. 8 cartillas.
- SDIS (2010). *La inclusión social de los niños, las niñas y los adolescentes del distrito capital. Lineamientos desde Subdirección para la Infancia*. (Documento de trabajo).



- SDIS (2010). *Prevención y detección del abuso sexual en la primera infancia*. Bogotá: SDIS.
- SDIS (2010). *Currículo pedagógico de educación a familias*. 11 cartillas.
- SDIS. (2011). *Gestión social integral. Antecedentes y transformaciones: un recorrido por su historia*. Bogotá: SDIS.
- SDIS. (2011). *Documento de actualización normativa que soporta el proceso de actualización de la política distrital de infancia y adolescencia*. (Documento de trabajo).
- SDIS-Universidad Distrital. (2011). *Tejiendo interculturalidad desde la formación de los maestros de la primera infancia indígena en Bogotá*. Bogotá: SDIS.
- SDIS. (2011). *Palabrotas*. Boletines 1 y 2.
- SDIS. (2011). *Lineamientos pedagógico para la educación inicial indígena en Bogotá*.
- SDIS. (2011). *Proceso de sostenibilidad de la política pública de infancia y adolescencia de Bogotá D. C. Concepto evaluativo y temas estratégicos para el ajuste de los componentes de la política*. 1ª. versión. Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia. (Documento de trabajo).
- SDIS. (2012). *Diagnóstico distrital de infancia y adolescencia*.
- SDIS-Universidad Javeriana. *Ambientes adecuados y seguros para el desarrollo de la primera infancia en Bogotá*. Bogotá: SDIS-Universidad Javeriana.
- SDH y SDP. (2009). *Infancia y Adolescencia en Bogotá Positiva. Rendición de cuentas*.
- SDH y SDP. *Infancia y adolescencia en Bogotá Positiva. (2009-2012)*. Informes de cumplimiento primero, segundo, tercero y cuarto trimestres de 2009, 2010 y 2011.
- SED-SDIS-UPN. (2010). *Lineamientos pedagógico y curricular para la educación inicial en el Distrito*. Bogotá: SDIS.
- SED. (2004). *Plan Sectorial de Educación 2004-2008*. Bogotá: una Gran Escuela para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor.
- SDS. (2009). *Ficha técnica del plan de acciones colectivas 2009. Etapa de infancia*. Bogotá: SDS.
- SDS. (2013). *Proyecto Pre jardín, Jardín y Transición: Preescolar de Calidad en el Sistema Educativo Oficial*.

- Secretaría técnica del Consejo Distrital de Política Social (2014). *Política pública de infancia y adolescencia*. Informe de seguimiento Enero-Junio 2013. Bogotá.
- Sociedad Colombiana de Pediatría (2011). *Segundo informe de gestión cualitativo Convenio 3804 para el fortalecimiento de la política pública de infancia y adolescencia y de la atención integral a la primera infancia. Componente formación a familias y cuidadores*.
- Subdirección para la Infancia. Secretaria Distrital de Integración Social. (2010). *La inclusión social de los niños, las niñas y los adolescentes del Distrito Capital. Lineamientos desde la Subdirección para la Infancia*.
- UNICEF-Econometría. (2012). *Condiciones de calidad de vida de niñas, niños y adolescentes en Bogotá*. Bogotá: UNICEF.
- UNICEF. (2005). *Hacia la Construcción de una Ciudad más amable y Justa: Políticas de Niñez y Juventud en Bogotá 2001-2004*. Bogotá: UNICEF-DFID-UK.
- Veeduría Distrital. (2008). *Cómo avanza el Distrito en Bienestar Social 2007*. Bogotá: Veeduría Distrital.
- Veeduría Distrital. (2009). *Situación de los niños y las niñas en Bogotá D.C.* Bogotá: Veeduría Distrital.

## ANEXO 1. ENTREVISTA EXPLORATORIA NIVEL DISTRITAL

### PREGUNTAS GUÍA

- ¿Durante cuánto tiempo y cuál ha sido su vinculación con la PPIA de Bogotá?
- Haga una descripción del proceso que vivió la PPIA en la ciudad:
  - Inscripción en la agenda pública, diagnóstico, formulación (intolerables, ejes), implementación, monitoreo-evaluación, retroalimentación
  - Relación entre el proceso distrital y los procesos locales en la PPIA
  - Relación entre PPIA distrital y nacional (Hechos y Derechos, TOTOYA)
  - Relación con política de primera infancia
  - Relación con otros planes y políticas nacionales
  - Evolución en la administración Lucho
  - Evolución en la administración Samuel
  - Evolución en la administración Petro
  - ¿Qué pasó en los cambios de administración?
- ¿Cuáles han sido los actores de la PPIA y cuáles sus roles en la misma?
  - SNBF, autoridades, instituciones públicas nacionales, instituciones públicas distritales, instituciones públicas locales, sociedad civil, ciudadanía, ONG, entidades de cooperación, NNA, sector privado, Defensorías y Procuradurías...
  - Actores claves (alcaldes, secretarios, funcionarios medios, cooperación, ONG, gobierno nacional...)
- ¿Cuál ha sido el modelo de organización y de gestión de la PPIA?
  - Institucionalidad en torno a la política, papel de las diferentes instituciones
  - El Consejo Distrital de Política Social- los Subcomités
  - CODIA-COLIA
  - Las mesas intersectoriales
  - Reformas institucionales
- ¿A quiénes considera que es importante entrevistar en esta investigación?
- ¿Qué documentos o materiales recomienda revisar?
- ¿Qué localidades considera representativas del proceso?

## ANEXO 2. ENTREVISTA EXPLORATORIA LOCALIDAD DE SUBA

### PREGUNTAS GUÍA

- ¿Durante cuánto tiempo y cuál ha sido su vinculación con la PPIA de Suba?
- Haga una descripción del proceso que vivió la PPIA en la localidad:
  - Inscripción en la agenda pública, diagnóstico, formulación (intolerables, ejes), implementación, monitoreo-evaluación, retroalimentación
  - Relación entre el proceso distrital de la PPIA.
  - Relación con política 1ª infancia y con planes nacionales y otras políticas
  - Evolución en la administración Lucho
  - Evolución en la administración Samuel
  - Evolución en la administración Petro
  - ¿Qué pasó en los cambios de administración?
  - Relación con administraciones locales
- ¿Cuáles han sido los actores de la PPIA en Suba y cuáles sus roles en la misma?
  - SNBF, autoridades, instituciones públicas nacionales, instituciones públicas distritales, instituciones públicas locales, sociedad civil, ciudadanía, ONG, entidades de cooperación, NNA, sector privado, Defensorías y Procuradurías...
  - Actores claves (alcaldes, secretarios, funcionarios medios, cooperación, ONG, gobierno distrital, gobierno nacional...)
- ¿Cuál fue el modelo de organización y de gestión de la PPIA?
  - Institucionalidad en torno a la política, papel de las diferentes instituciones
    - El Consejo Local de Política Social- Subcomité
    - COLIA
    - Las mesas intersectoriales
    - Consejo de niños y niñas
    - Reformas institucionales
- Programas, proyectos, acciones que se han desarrollado dentro de la PPIA?
  - ¿Duración? ¿Intersectoriales o sectoriales?
  - ¿Quiénes son los ejecutores?

¿Surgen del COLIA y la gestión local o son proyectos institucionales que vienen de nivel distrital o nacional?

¿De dónde vienen los recursos (nacional, distrital o local)?

- ¿A quiénes considera que es importante entrevistar en esta investigación?
- ¿Qué documentos o materiales me recomienda revisar?

### ANEXO 3. ENTREVISTA A PROFUNDIDAD NIVEL DISTRITAL

#### PREGUNTAS GUÍA

- Tiempo de vinculación y papel en la PPIA.
- ¿En sus palabras cuáles son los objetivos de la PPIA?
- ¿Cuáles son sus características más importantes?
- ¿En qué (conceptos y principios) se sustenta la PPIA?
- ¿A qué intereses, miradas, perspectivas, ideología responde la PPIA?
- ¿A qué responsabilidades u obligaciones del estado (respecto a I y A) responde?
- ¿Hacia quienes (qué NNA) va dirigida la PPIA? (Universal-focalizada ¿por qué?)
- ¿A qué problemas o necesidades de NNA está dirigida? ¿Va a las causas de esos problemas o necesidades
- ¿Qué impacto ha producido sobre esos problemas o necesidades?
- ¿De quién o de quiénes es responsabilidad la PPIA?
- Diría Ud. que la PPIA asume una perspectiva de derechos ¿Por qué?
- ¿En qué se diferencia de enfoques anteriores? (Protección integral, justicia)
- ¿Qué tan incluyente (o excluyente) es la política? (justifique)
- ¿Qué tan incorporada está en la PPIA una perspectiva de género?
- ¿Existe una PPIA unificada? ¿es la suma de políticas, de programas? Hay políticas poblacionales y políticas específicas ¿Cómo se relacionan entre sí (primera infancia, TI, maltrato, etc. con PPIA)? ¿Cuál es el mapa de estas políticas y sus actores?
- ¿Quiénes han participado en el diseño e implementación de PPIA?
- ¿Cuál ha sido el papel los diferentes actores (públicos, privados, instituciones)?
- ¿Qué papel han tenido actores nacionales, distritales, locales?
- Participación de NNA, comunidad, familias
- ¿Qué peso y nivel de prioridad ha tenido la PPIA en las políticas de la ciudad?
- ¿Qué cambios ha conllevado en el accionar de las instituciones? ¿Organización, servicios, calidad, cobertura, integralidad, complementariedad?
- ¿Cómo ha sido el monitoreo, la rendición de cuentas? (nivel de prioridad)

- ¿Cómo se ha manejado la información sobre la PPIA? (¿Es pública?)
- ¿Cómo ha sido y cómo es hoy la gestión de la PPIA? (gestión integral, CODIA, COLIA, mesas)
- ¿Cómo ha sido la inversión (los recursos) en la PPIA?
- ¿Cuáles son los principales resultados de la PPIA?
- ¿Cuáles han sido las dificultades o limitaciones de la PPIA?
- ¿Qué cambios necesita la PPIA?
- ¿A quiénes considera que es importante entrevistar en esta investigación?
- ¿Qué documentos o materiales me recomienda revisar?

## **ANEXO 4. ENTREVISTA A PROFUNDIDAD LOCALIDAD DE SUBA**

### **PREGUNTAS GUÍA**

- ¿En sus palabras cuáles son los objetivos de la PPLIA?
- ¿Cuáles son sus características más importantes?
- ¿En qué conceptos y principios se sustenta la PPLIA?
- ¿A qué intereses, miradas, perspectivas, ideología responde la PPLIA?
- ¿A qué responsabilidades u obligaciones del estado (respecto a I y A) responde?
- Hacia quienes (qué NNA) va dirigida la PPLIA? (¿Universal-focalizada por qué?)
- ¿A qué problemas o necesidades de NNA está dirigida? ¿Va a las causas de esos problemas o necesidades
- ¿Qué impacto ha producido sobre esos problemas o necesidades?
- ¿De quién o de quiénes es responsabilidad la PPLIA?
- Diría Ud. que la PPLIA asume una perspectiva de derechos ¿Por qué?
- ¿En qué se diferencia de enfoques anteriores? (Protección integral, justicia)
- ¿Qué tan incluyente (o excluyente) es la política? (justifique)
- ¿Qué tan incorporada está en la PPLIA una perspectiva de género?
- ¿Existe una PPLIA unificada? ¿es la suma de políticas, de programas? Hay políticas poblacionales y políticas específicas ¿Cómo se relacionan entre sí (primera infancia, TI, maltrato, etc. con PPLIA)? ¿cuál es el mapa de estas políticas y sus actores?
- ¿Quiénes han participado en el diseño e implementación de PPLIA?
- ¿Cuál ha sido el papel los diferentes actores (públicos, privados, instituciones)
- ¿Qué papel han tenido Actores nacionales, distritales, locales
- Participación de NNA, comunidad, familias
- ¿Qué peso y nivel de prioridad ha tenido la PPLIA en las políticas de la localidad?
- ¿Qué cambios ha conllevado en el accionar de las instituciones? ¿Organización, servicios, calidad, cobertura, integralidad, complementariedad)
- ¿Cómo ha sido el monitoreo, la rendición de cuentas? (nivel de prioridad)
- ¿Cómo se ha manejado la información sobre la PPLIA? ( es pública?)



- ¿Cómo ha sido y cómo es hoy la gestión de la PPLIA? (gestión integral, COLIA, mesas...)
- ¿Cómo ha sido la inversión (los recursos) en la PPLIA?
- ¿Cuáles son los principales resultados de la PPLIA?
- ¿Cuáles han sido las dificultades o limitaciones de la PPLIA?
- ¿Qué cambios necesita la PPLIA?
- ¿A quiénes considera que es importante entrevistar en esta investigación?
- ¿Qué documentos o materiales me recomienda revisar?

## ANEXO 5. ENTREVISTADOS DISTRITO

### ENTIDAD Y MOMENTOS DE LA POLÍTICA EN QUE PARTICIPARON

# Entrevista	ENTIDAD	Momento 1	Momento 2	Momento 3
1	SDS			XXX
2	ICBF			
3	SDIS	XXX		
4	SDIS	X	X	
5	ICBF		XXX	X
6	SDS	XXX		
7	SDIS	XXX	XXX	XXX
8	SDIS	X	XXX	
9	SDIS	XX	XX	XXX
10	SDIS		XX	XXX
11	SDIS	XX	X	
12	SED		XX	XXX
13	SDP			XXX
14	SDIS		XX	XXX
15	DPS			XXX
16	SDIS	X	XXX	
17	SDIS	XX		
18	SDS			XXX
19	ICBF			
20	SDIS		XXX	
21	SED			XXX

## ANEXO 6. ENTREVISTADOS LOCALIDAD DE SUBA

### ENTIDAD Y MOMENTOS DE LA POLÍTICA EN QUE PARTICIPARON

# Entrevista	ENTIDAD	Momento 1	Momento 2	Momento 3
22	SDIS			XXX
23	SDIS	X	X	XXX
24	SDIS		X	XXX
25	SDIS			XXX
26	SDS		X	XX
31	Alcaldía			XX
28	SDIS			XXX
29	SED	X	XX	XX
30	SED	X	X	XX
31	Alcaldía			XX
32	ICBF	X	XXX	XXX

ANEXO 7  
ENCUESTA PARA PROYECTO DE INVESTIGACIÓN TESIS DOCTORAL  
“DERECHOS DEL NIÑO: DEL DISCURSO A LA POLÍTICA LOCAL,  
ANÁLISIS DEL CASO BOGOTÁ”

Le agradecemos su participación en el diligenciamiento de esta encuesta, le pedimos que conteste con sinceridad a la misma, se guardará la confidencialidad de su identidad y la información recogida solo será utilizada para efectos de la presente investigación.

Institución _____
Función en la institución _____
Tiempo de vinculación con la Política _____
Rol que cumple en la política _____

A continuación encontrará una serie de preguntas sobre la Política de Infancia y Adolescencia de Bogotá. El objetivo de este formulario es recoger su percepción sobre algunos de los aspectos centrales de la política en el desarrollo de una investigación sobre la misma.

En el caso que Ud. no tenga información sobre alguno de los aspectos o preguntas, por favor déjelos en blanco y pase a la siguiente pregunta.

RESULTADOS Y DIFICULTADES DE LA POLÍTICA
<b>Escriba los tres resultados más importantes que ha tenido la Política Distrital De Infancia y Adolescencia</b> A. _____ B. _____ C. _____
<b>Mencione las tres dificultades o problemas más importantes que ha tenido la Política Distrital de Infancia y Adolescencia</b> A. _____ B. _____ C. _____
<b>¿Qué cambios haría en la Política Distrital de Infancia y Adolescencia?</b> A. _____ B. _____ C. _____

Califique de 1 a 5 (siendo 1 la nota más baja y 5 la más alta) como ha sido el desarrollo de cada uno de los siguientes aspectos de la Política Distrital de Infancia y Adolescencia	1	2	3	4	5
Integralidad					
Participación Social					
Participación de niños, niñas y adolescentes					
Universalidad					
Equidad					
Igualdad de oportunidades					
No discriminación					
Intersectorialidad					
Gestión Social Integral					
Califique de 1 a 5 el impacto que ha logrado la Política Distrital de I y A en cada uno de los siguientes ítems (siendo 1 el menor y 5 el mayor impacto)	1	2	3	4	5
Mejoría de la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes					
Conocimiento y respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes					
Prioridad de la infancia y adolescencia en las políticas de la ciudad					
Mejoría de la inversión pública dirigida a infancia y adolescencia					
Trabajo interinstitucional en la protección de la infancia y la adolescencia					
Garantía efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes					
Califique de 1 a 5 el impacto que ha logrado la Política Distrital de I y A en cada uno de los siguientes ítems (siendo 1 el menor y 5 el mayor impacto)	1	2	3	4	5
Ciudad más segura para niños, niñas y adolescentes					
Inicio de vida digno para niños y niñas					
Mayor seguridad alimentaria para niños, niñas y adolescentes					
Mejoría de las relaciones que propician un desarrollo adecuado de NNA					
Ambientes más amigables con niños, niñas y adolescentes					
Garantía de derechos a niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad					
Participación activa de niños, niñas y adolescentes en la vida de la ciudad					
Menos vulneraciones de los derechos de niños, niñas y adolescentes					
Restablecimiento de los derechos vulnerados a niños, niñas y adolescentes					
Califique de 1 a 5 el impacto que ha logrado la Política en la garantía de cada uno de los siguientes derechos (siendo 1 el menor y 5 el mayor impacto)	1	2	3	4	5
Derecho a la vida					
Derecho a crecer en un ambiente físico adecuado					
Derecho a educación de calidad					
Derecho a la salud					
Derecho a la alimentación					
Derecho a la recreación y el deporte					
Derecho a la participación en la vida cultural y en las artes					
Derecho a que se respete su cultura y religión					
Derecho a la información					
Derecho a la libertad de expresión					
Derecho de NNA con discapacidad a una vida plena e inclusión social					
Derecho al desarrollo integral en la primera infancia					
Derecho a que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta					
Derecho a tener una familia y no ser separado de ella					
Derecho a la protección contra el maltrato y el abuso					
Derecho a ser protegidos contra el trabajo infantil					
Derecho a ser protegidos contra la explotación sexual y comercial					
Derecho a ser protegidos contra el secuestro y la trata					
Derecho a la protección contra el consumo de drogas					
Derecho a la protección cuando han sido víctimas de conflicto armado					
Derecho a rehabilitación y resocialización cuando han cometido delitos					

### ANÁLISIS DE INTERACCIONES

A continuación encontrará unas preguntas orientadas a establecer la periodicidad e intensidad de las interacciones que su institución tiene con otras instituciones en desarrollo de la Política.

Por favor en la columna “frecuencia de las interacciones” marque la frecuencia con que interactúa su organización o institución con cada una de las instituciones u organizaciones mencionadas, en actividades relacionadas con el desarrollo de la Política. Usted debe marcar una de las siguientes opciones: Diaria, semanal, mensual, entre 1 y 3 meses, más de 3 meses.

En la columna “nivel de interacción” asigne un puntaje de 1 a 5 al nivel de interacción que su institución u organización tiene con cada una de las instituciones u organizaciones mencionadas en el marco de la Política, siendo 1. Ninguna interacción, 2. Muy poca interacción, 3. Alguna interacción, 4. Mediana interacción y 5 Fuerte interacción.

Nota: En la fila que corresponda a su institución u organización no marque nada. En las filas finales escriba otras instituciones u organizaciones con las que su institución interactúa en el marco de la Política

NOMBRE DE LA ENTIDAD	FRECUENCIA DE INTERACCIÓN DE ESTA ENTIDAD CON SU INSTITUCIÓN EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA					NIVEL DE LA INTERACCIÓN				
	Diaria	Semanal	Mensual	Entre 1 y 3 meses	Más de 3 meses	1	2	3	4	5
<b>Instituciones gubernamentales</b>										
Secretaría de Integración Social										
Planeación Distrital										
Secretaría Distrital de Salud										
Secretaría Distrital de Educación										
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar										
IDIPRON										
Secretaría Distrital de Gobierno										
Secretaría Distrital de Movilidad										
Secretaría Distrital de Hacienda										
Secretaría Distrital de Cultura										
EAAE										
IDRD										
<b>Otras instituciones gubernamentales con que interactúa en desarrollo de la Política</b>	Diaria	Semanal	Mensual	Entre 1 y 3 meses	Más de 3 meses	1	2	3	4	5
<b>Organizaciones de la Sociedad Civil con que interactúa en desarrollo de la Política</b>	Diaria	Semanal	Mensual	Entre 1 y 3 meses	Más de 3 meses	1	2	3	4	5

ANEXO 8  
ENCUESTA PARA PROYECTO DE INVESTIGACIÓN  
POLÍTICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA LOCALIDAD DE SUBA

A continuación encontrará una serie de preguntas sobre la Política de Infancia y Adolescencia de la localidad de Suba. El objetivo de este formulario es recoger su percepción sobre algunos de los aspectos centrales de la política en el desarrollo de una investigación sobre la misma.

En el caso que Ud. no tenga información sobre alguno de los aspectos o preguntas, por favor déjelos en blanco y pase a la siguiente pregunta.

Institución _____
Función en la institución _____
Tiempo de vinculación con la política de infancia y adolescencia de Suba _____
Rol que cumple en la política de infancia y adolescencia de Suba _____
_____

RESULTADOS Y DIFICULTADES DE LA POLÍTICA
Escriba los tres resultados más importantes que ha tenido la Política de Infancia y Adolescencia de Suba
B. _____
B. _____
C. _____
Mencione las tres dificultades o problemas más importantes que ha tenido la Política de Infancia y Adolescencia de Suba
B. _____
B. _____
C. _____
¿Qué cambios haría en la Política de Infancia y Adolescencia de Suba?
D. _____
E. _____
F. _____

Califique de 1 a 5 (siendo 1 la nota más baja y 5 la más alta) como ha sido el desarrollo de cada uno de los siguientes aspectos de la Política de Infancia y Adolescencia de Suba	1	2	3	4	5
Integralidad					
Participación Social					
Participación de niños, niñas y adolescentes					
Universalidad					
Equidad					
Igualdad de oportunidades					
No discriminación					
Intersectorialidad					
Gestión Social Integral					
Califique de 1 a 5 el impacto que ha logrado la Política de I y A de Suba en cada uno de los siguientes ítems (siendo 1 el menor y 5 el mayor impacto)	1	2	3	4	5
Mejoría de la calidad de vida de Niños Niñas y Adolescentes (NNA)					
Conocimiento y respeto a los derechos de NNA					
Prioridad de la infancia y adolescencia en las políticas de la ciudad					
Mejoría de la inversión pública dirigida a infancia y adolescencia					
Trabajo interinstitucional en la protección de la infancia y la adolesc.					
Garantía efectiva de los derechos de NNA					
Califique de 1 a 5 el impacto que ha logrado la Política de I y A de Suba en cada uno de los siguientes ítems (siendo 1 el menor y 5 el mayor impacto)	1	2	3	4	5
Ciudad más segura para NNA					
Inicio de vida digno para niños y niñas					
Mayor seguridad alimentaria para NNA					
Mejoría de relaciones que propician un desarrollo adecuado de NNA					
Ambientes más amigables con niños, niñas y adolescentes					
Garantía de derechos a NNA en situación de discapacidad					
Participación activa de NNA en la vida de la ciudad					
Menos vulneraciones de los derechos de NNA					
Restablecimiento de los derechos vulnerados a NNA					
Califique de 1 a 5 el impacto que ha logrado la Política de Infancia y Adolescencia de Suba en la garantía de cada uno de los siguientes derechos (siendo 1 el menor y 5 el mayor impacto)	1	2	3	4	5
Derecho a la vida					
Derecho a crecer en un ambiente físico adecuado					
Derecho a educación de calidad					
Derecho a la salud					
Derecho a la alimentación					
Derecho a la recreación y el deporte					
Derecho a la participación en la vida cultural y en las artes					
Derecho a que se respete su cultura y religión					
Derecho a la información					
Derecho a la libertad de expresión					
Derecho de NNA con discapacidad a una vida plena e inclusión social					
Derecho al desarrollo integral en la primera infancia					
Derecho a que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta					
Derecho a tener una familia y no ser separado de ella					
Derecho a la protección contra el maltrato y el abuso					
Derecho a ser protegidos contra el trabajo infantil					
Derecho a ser protegidos contra la explotación sexual y comercial					
Derecho a ser protegidos contra el secuestro y la trata					
Derecho a la protección contra el consumo de drogas					
Derecho a la protección cuando han sido víctimas de conflicto armado					
Derecho a rehabilitación y resocialización cuando han cometido delitos					



### ANÁLISIS DE INTERACCIONES

A continuación encontrará unas preguntas orientadas a establecer la periodicidad e intensidad de las interacciones que su institución tiene con otras instituciones en desarrollo de la Política de Infancia y Adolescencia de Suba.

En la columna “frecuencia de las interacciones” marque la frecuencia con que interactúa su organización o institución con cada una de las instituciones u organizaciones mencionadas, en actividades relacionadas con el desarrollo de la Política. Usted debe marcar una de las siguientes opciones: Diaria, semanal, mensual, entre 1 y 3 meses, más de 3 meses.

En la columna “nivel de interacción” asigne un puntaje de 1 a 5 al nivel de interacción que su institución u organización tiene con cada una de las instituciones u organizaciones mencionadas en el marco de la Política, siendo 1. Ninguna interacción, 2. Muy poca interacción, 3. Alguna interacción, 4. Mediana interacción y 5 Fuerte interacción.

**Nota:** En la fila que corresponda a su institución u organización no marque nada. En las filas finales escriba otras instituciones u organizaciones con las que su institución interactúa en el marco de la Política

NOMBRE DE LA ENTIDAD	FRECUENCIA DE INTERACCIÓN DE ESTA ENTIDAD CON SU INSTITUCIÓN EN DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE I y A					NIVEL DE LA INTERACCIÓN				
	Diaria	Semanal	Mensual	Entre 1 y 3 meses	Más de 3 meses	1	2	3	4	5
<b>Instituciones gubernamentales</b>										
Secretaría de Integración Social										
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar										
Secretaría de Educación										
Secretaría de Salud										
IDIPRON										
Secretaría de Cultura										
Recreación y Deporte										
Alcaldía Local de Suba										
<b>Otras instituciones gubernamentales con que interactúa en desarrollo de la Política</b>	Diaria	Semanal	Mensual	Entre 1 y 3 meses	Más de 3 meses	1	2	3	4	5
<b>Organizaciones de la Sociedad Civil</b>	Diaria	Semanal	Mensual	Entre 1 y 3 meses	Más de 3 meses	1	2	3	4	5
Asociaciones FAMI										
Asociaciones Hogares Infantiles de Bienestar										
<b>Otras Organizaciones de la Sociedad Civil con que interactúa en desarrollo de la Política de Infancia y Adolescencia de Suba</b>	Diaria	Semanal	Mensual	Entre 1 y 3 meses	Más de 3 meses	1	2	3	4	5